

DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS LATINOAMERICANOS EN PERSPECTIVA COMPARADA

1

Compiladores

Juan Bautista
Lucca

Renata Peixoto
de Oliveira

Alfredo Fernández
de Lara Gaitán


UNR
EDITORIA


ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA CIENCIA POLÍTICA

DALC

Desafíos democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada / Alfredo Fernández de Lara Gaitán ... [et al.] ; compilado por Juan Bautista Lucca ; Renata Peixoto de Oliveira ; Alfredo Fernández de Lara Gaitán . - 1a ed . - Rosario : UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2017.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-702-211-7

1. Ciencia Política. I. Fernández de Lara Gaitán , Alfredo II. Lucca, Juan Bautista, comp. III. Peixoto de Oliveira , Renata, comp. IV. Fernández de Lara Gaitán , Alfredo, comp.

CDD 320

DISEÑO DE TAPA, EDITORIAL Y DIAGRAMACIÓN

Eugenia Reboiro

eugenia.reboiro@yahoo.com.ar

ÍNDICE

4

LOS LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN BRASIL:
LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN PERSPECTIVA

Carlos Federico Domínguez Ávila

26

CALIDAD DE LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
EN AMÉRICA LATINA: MÉXICO, CHILE, URUGUAY COLOMBIA (2002-2016)

Alfredo Fernández de Lara Gaitán

63

DEMOCRACIA Y CONFLICTO SOCIAL. EL PROTAGONISMO POLÍTICO
DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN BOLIVIA Y ECUADOR
EN EL ACTUAL CICLO POLÍTICO LATINOAMERICANO

Esteban Iglesias y Melisa Argento

84

LIJPHART Y LOS MODELOS DE DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Thomas Kestler, Juan Bautista Lucca y Silvana Krause

116

DENSIDADE DEMOCRÁTICA NA REGIÃO ANDINA: OS PROCESSOS DE
REDEMOCRATIZAÇÃO E LIBERALIZAÇÃO POLÍTICA NOS PAÍSES ANDINOS
DA ALIANÇA DO PACÍFICO

Renata Peixoto de Oliveira

136

LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN PARAGUAY: ANÁLISIS COMPARADO
DE LOS INTENTOS Y FRACASOS

Marcos Pérez Talia

162

MÁS ALLÁ DEL 'GATO-PERRO': HACIA LA COMPARACIÓN EN CONDICIONES
DE ABIGARRAMIENTO

José Francisco Puello-Socarrás

202

LOS LIDERAZGOS Y LA LEGITIMACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. ARGENTINA Y
BOLIVIA EN PERSPECTIVA COMPARADA: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICO/METODOLÓGICA

Darío Rodríguez

221

DEMOCRACIA, PERONISMO Y PARRICIDIO. MENEM Y KIRCHNER
FRENTE A LA IDENTIDAD PERONISTA

Gastón Souroujon

242

REGULAÇÃO PARTIDÁRIA E NOVOS ATORES DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA
NA AMÉRICA LATINA

Gabriela Tarouco, Débora Duque y Renata Cavalcanti

LOS LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN BRASIL: LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN PERSPECTIVA

Carlos Federico Domínguez Ávila

Centro Universitario Unieuro (Brasil)



RESUMEN

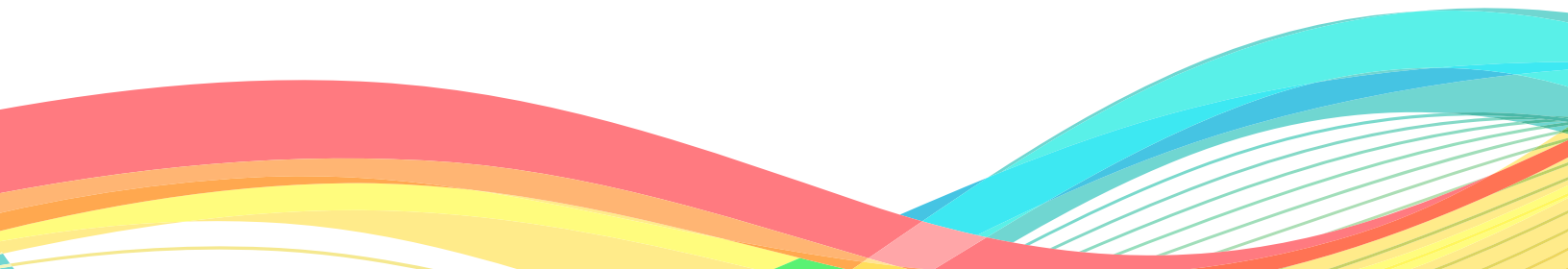
El texto discute la evolución de la participación política en Brasil, principalmente desde las movilizaciones de 2016. En el marco de los estudios de la calidad de la democracia, el texto procura analizar los mecanismos que permiten a los ciudadanos influir en las decisiones políticas de las autoridades. En esa línea, se busca reflexionar sobre las conductas e iniciativas de individuos y/o colectivos destinadas a mantener o modificar la distribución de los recursos; bien como evaluar el impacto de aquellas en la formulación e implementación de políticas públicas específicas. Vale adelantar que, en términos teórico-metodológicos, dicha participación de la ciudadanía puede – o no puede – ser convencional, legal o sistematizada. Así, la estructura del trabajo incluye cuatro partes: (a) las oportunidades para la participación política convencional, (b) la participación en organizaciones: partidos, sindicatos, asociaciones, (c) la participación no convencional, y (d) la participación relacionada a la democracia deliberativa. Por último, se proponen las Consideraciones Finales.

PALABRAS-CLAVE: PARTICIPACIÓN POLÍTICA; CALIDAD DE LA DEMOCRACIA; DELIBERACIÓN; CIUDADANÍA; BRASIL.

ABSTRACT

The paper explores the Political Participation in contemporary Brazil. Political participation is defined as the behaviors that allows women and men to create, revive or strengthen a group identification or try to influence the decisions by political authorities, in order to maintain or change the allocation of existing values. It is important to remember that political participation could – or could not – be conventional, legal or systemic. The internal structure of the paper has the following sections: (a) Opportunities for conventional participation, (b) Participation in organizations: parties and associations, (c) Non-conventional participation, and (d) Participation related to policies and to deliberative democracy arenas. At the end, it is provided Final Remarks.

KEY-WORDS: POLITICAL PARTICIPATION; QUALITY OF DEMOCRACY; DELIBERATION; CITIZENSHIP; BRAZIL.



INTRODUCCIÓN

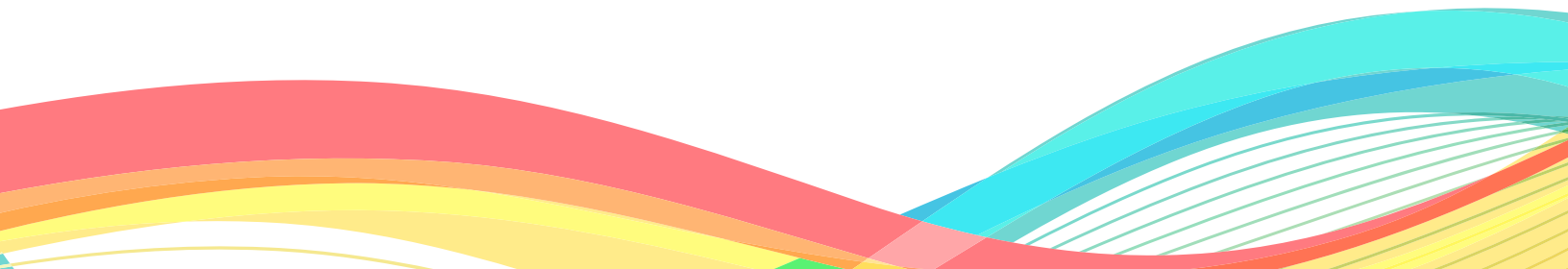
El estudio de la democracia es una de las principales tareas de la ciencia política, en particular, y de las ciencias sociales, en general. Aceptándose de partida que el régimen democrático, aunque imperfecto, es la mejor forma posible de organizar las relaciones entre la sociedad y el Estado, parece pertinente destacar que los estudios sobre la democracia se han concentrado gradualmente en el debate sobre la calidad de la democracia. Ello se debe a que muchos países que experimentaron transiciones democráticas a partir de la década de 1970 actualmente sean considerados, en lo esencial, como democracias estabilizadas – tal es el caso de Brasil y otros países latinoamericanos. Según Leonardo Morlino (2016: 23) la expresión democracia de calidad puede ser definida como “aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos.” Podemos evaluar la calidad de la democracia realmente existe en un país a partir de la medición del grado de respaldo y satisfacción de los ciudadanos que en ella viven, por los derechos que gozan, y por el control que los ciudadanos ejercen sobre el poder político – bien como por los servicios que el Estado ofrece a los habitantes de la nación.

Efectivamente, es posible y pertinente evaluar los avances y los desafíos de las democracias realmente existentes, incluyendo sus diferentes dimensiones. En esa línea, los principales modelos teóricos y metodológicos disponibles para el estudio de la calidad de la democracia colocan a la Participación Política como una de sus dimensiones más destacadas (Barreda, 2016). En el modelo analítico propuesto por Morlino, y que es de particular importancia para los fines del presente artículo, la Participación Política – o simplemente PP – es una de las ocho dimensiones fundamentales.¹ Concretamente, la Participación Política es definida en los siguientes términos:

el conjunto total de comportamientos – convencionales o no convencionales, legales o en el límite de la ley – que permiten a los hombres y a las mujeres, en forma colectiva o individual, crear, revivir o fortalecer la identificación grupal, o tratar de influir en el reclutamiento o en las decisiones de las autoridades políticas (representativas o gubernamentales) para mantener o cambiar la asignación de los valores existentes [Morlino, 2016: 32].

Así las cosas, en el marco de los estudios de la calidad de la democracia, la Participación Política pretende auscultar los mecanismos que permiten a los ciudadanos influenciar en las

1. Las ocho dimensiones de la calidad de la democracia según Morlino son las siguientes: Estado de Derecho (ED), Rendición de Cuentas Electoral (RCE), Rendición de Cuentas Interinstitucional (RCII), Participación Política (PP), Competencia Política (CP), Responsividad (R), Libertad (L), e Igualdad/Solidaridad (I/S). Las cinco primeras dimensiones son de Procedimiento, puesto que conciernen a las instituciones; la sexta dimensión es de Resultado; y las dos últimas dimensiones son de Contenidos (Morlino, 2011).

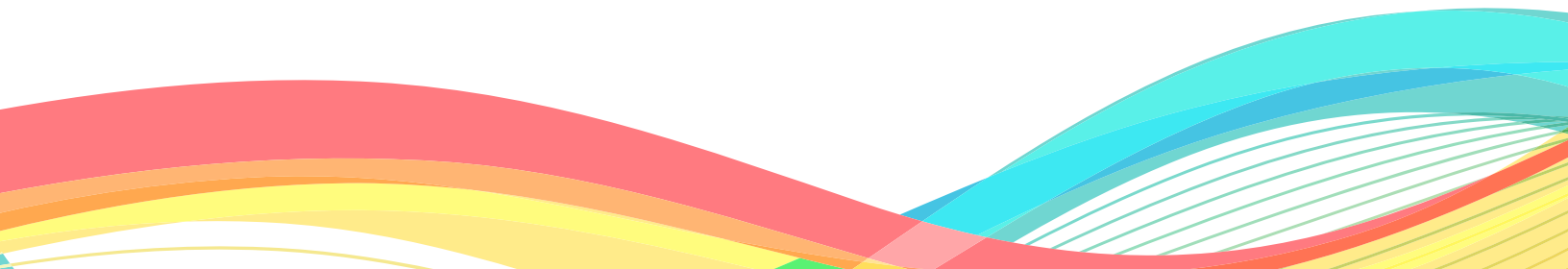


políticas de las autoridades con destaque en los siguientes tópicos: (i) las principales condiciones que afectan e inciden en la participación, (ii) los canales institucionales disponibles para ejercer la participación política tanto electoral, como cívica, deliberativa y hasta radical, y (iii) las reacciones ciudadanas en el esfuerzo de ampliar, enraizar y calificar las alternativas disponibles para influir en el gobierno y en la sociedad.

Los teóricos de la democracia desde Aristóteles a Jürgen Habermas han reflexionado sobre los diferentes aspectos, virtudes, consecuencias, riesgos y vicisitudes planteadas por la Participación. Los demócratas-participativos nos recuerdan que muchos de los derechos ciudadanos de la actualidad han sido el resultado del esfuerzo y del sacrificio de hombres y mujeres que no se conformaron con las restricciones políticas y sociales de su época, y que pasaron a reivindicar – por la vía de las movilizaciones, las manifestaciones, las huelgas, y hasta conflictos armados – el derecho universal al voto, el pluralismo político, las libertades, los derechos sociales y otros principios fundamentales de la democracia (Gurza Lavalle, 2014).

Más recientemente, quiere decir, después de la universalización del derecho al voto, y principalmente desde la década de 1960, el debate sobre la Participación Política se ha orientado sobre la cuestión de la eficiencia y el civismo de ella emanados. Aunque difícilmente alguien pueda cuestionar, desdeñar o ignorar la importancia de la Participación, un grupo de autores – que incluye a Joseph Schumpeter, Samuel Huntington, Robert Dahl, o Giovanni Sartori – han alertado sobre los peligros y amenazas que pueden provocar los excesos de participación ciudadana sobre la eficiencia de funcionamiento del sistema político democrático, resultando en una eventual regresión autoritaria. En el fondo, este conjunto de autores sostiene que las democracias representativas – o poliarquías – deberían estimular la participación electoral de los ciudadanos, fundamentalmente en periodos de votaciones. Pero ellos no respaldan las iniciativas sociopolíticas más consistentes y que incluyen la presión directa para atender a las necesidades y los intereses más urgentes, especialmente de las clases subalternas (O'Donnell, 1991). En contraste, otros investigadores reivindican una Participación Política ampliada, enraizada y constante de la ciudadanía. Quiere decir, una Participación que trascienda la simple ciudadanía electoral, y que busque enriquecer el capital social de las comunidades, estimular el civismo y la cohesión social, bien como una alta y creciente autonomía del espacio público y de la sociedad civil. Este conjunto de autores incluye a Jean-Jacques Rousseau, Alexis de Tocqueville, Robert Putnam, John Rawls, David Held, Habermas y otros (Rodrigues, 2016).

De momento, parece evidente que la Participación Política se erige en un fenómeno complejo, multifacético, y altamente significativo. En ese contexto, el presente texto analiza concretamente los límites y las vicisitudes de la Participación Política en Brasil y sus consecuencias en el devenir de la democracia realmente existente en el país. El problema-objeto es suma-



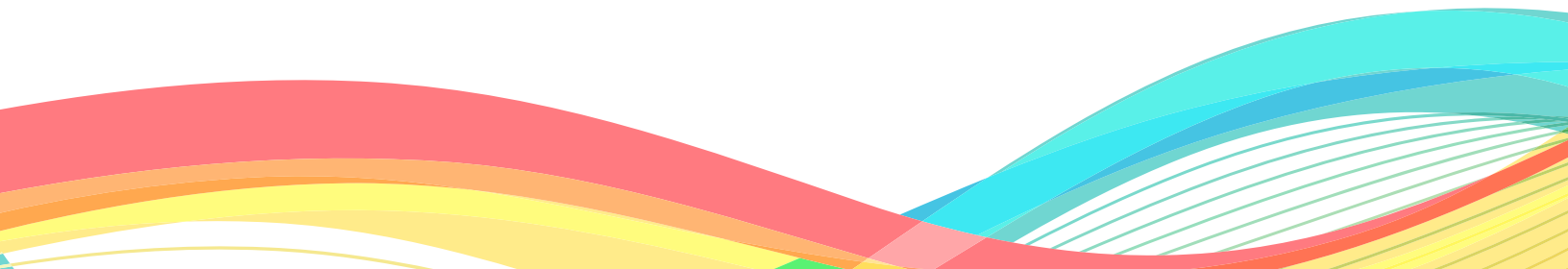
mente actual y pertinente, sobretodo llevando en consideración que el año de 2016 ha sido especialmente intenso y dramático para la sociedad y el Estado brasileños. Recuérdese, por ejemplo, la destitución – vía impedimento presidencial – de Dilma Rousseff, la realización de gigantescas e inéditas manifestaciones y movilizaciones populares en buena parte del territorio brasileño, los comicios locales en más de 5000 municipios, los procesos judiciales incoados contra grandes conglomerados empresariales y sus congéneres políticos, la celebración de los Juegos Olímpicos de Rio, y la grave crisis económica.

La estructura interna del texto incluye cuatro partes, además de las consideraciones finales. En la primera parte se exploran los mecanismos formales de participación política convencional – incluso la ciudadanía electoral y la organización de las elecciones. En la segunda parte se discute la participación en organizaciones, especialmente en partidos políticos, asociaciones, gremios, sindicatos y otras entidades cívicas. En la tercera parte se exploran las formas no convencionales de participación, con destaque para las manifestaciones públicas. Y la cuarta parte ausculta la participación vinculada a la llamada democracia deliberativa.

OPORTUNIDADES PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA CONVENCIONAL

La Constitución Federal de 1988 y las leyes secundarias han garantizado a los brasileños una amplia y generosa ciudadanía electoral, bien como numerosas oportunidades para el ejercicio de la participación política convencional. Desde las elecciones presidenciales de 1989, el voto en Brasil es virtualmente universal – a partir de los 16 años –, obligatorio, directo y secreto. Para conseguirlo, basta a los ciudadanos del Brasil inscribirse en el registro electoral correspondiente, procedimiento que usualmente es expedito y simple (D'Araújo, 2009).

En consecuencia, desde 1989, los ciudadanos-electores brasileños están facultados para elegir y ser electos – por la vía directa – en comicios municipales, provinciales y federales para cargos ejecutivos y legislativos. Ese mismo derecho de voto puede ser ejercido por la vía de mecanismos como el plebiscito, el referendo y la iniciativa legislativa popular. Efectivamente, en la última década se ha celebrado un referendo nacional sobre la prohibición de comercialización de armas de fuego (2005, resultado negativo para los promotores de la iniciativa), un referendo provincial en Acre sobre alteración en la zona horaria (2010, resultado negativo para los promotores de la iniciativa), y un plebiscito provincial en Pará para consultar sobre un eventual desmembramiento y creación de dos nuevas provincias denominadas de Tapajos y Carajás (2011, resultado negativo para los promotores de la iniciativa). Algunos otros plebiscitos han sido autorizados por las autoridades centrales en respuesta a reivindicaciones parroquiales de localidades específicas.



En lo concerniente a las iniciativas legislativas populares vale registrar la aprobación de cuatro de ellas, incluyendo una particularmente relevante y significativa popularmente conocida como Ley de la Ficha Limpia. Esta norma, inicialmente presentada por la población al Congreso, ha resultado importante porque prohíbe la candidatura de políticos que hayan sido condenados en tribunales de segunda instancia. Obviamente, se procura una gradual moralización de la clase política del país.

En términos numéricos, el censo electoral nacional del Brasil es uno de los mayores del planeta, solamente superado por sus congéneres de la India, de los Estados Unidos, y posiblemente de Indonesia (Mainwaring, 2001). En septiembre de 2016, justo durante los prolegómenos de los comicios municipales de octubre, el electorado brasileño sumaba 144.088.912 votantes (ver Cuadro 1).

Cuadro 1: Electorado brasileño en 2016, grandes regiones

Región	Electorado	%
Centro-Oeste	8.609.321	5,97
Nordeste	39.377.293	27,32
Norte	11.376.298	7,89
Sudeste	63.508.672	44,37
Sur	21.217.328	14,72
Total	144.088.912	100,00

Fuente: *Tribunal Supremo Eleitoral*.

Junto a una gradual expansión del electorado, ha sido posible verificar en los últimos comicios generales una persistente participación del 80% de los electores. Asimismo, 20% de los electores – o un quinto del censo –, mismo siendo el voto obligatorio en el país, se han abstenido de votar. Ese persistente abstencionismo ha sido atribuido fundamentalmente a las limitaciones socioeconómicas de ciertos electores (pobreza, analfabetismo, bajo desarrollo humano), a dificultades logísticas y de acceso a las urnas (transportes, infraestructura), a la falta de depuración del propio censo, y en algunos casos a una posible desafección político-electoral.

Esa plausible desafección político-electoral podría ayudar a explicar el creciente abstencionismo observado en las elecciones municipales de 2016, realizadas pocas semanas después de la destitución de Dilma Rousseff. En la ocasión, el abstencionismo osciló entre el 17,5% (primer turno) y el 21,6% (segundo turno, en los municipios donde fuese necesario esa segunda vuelta). Vale agregar que tradicionalmente el abstencionismo en comicios municipales generalmente había sido inferior (15%) al observado en los comicios federales (21%). En consecuencia, ese significativo aumento del 5,0% en el abstencionismo de las elecciones municipales de 2016 podría hipotéticamente ser atribuido al traumático escenario político pos-impedimento de Dilma Rousseff.

Sea como fuere, parece importante agregar que la ciudadanía brasileña no está desinteresada de la política, en general, y de la calidad de la democracia, en particular. Investigaciones de opinión pública auspiciadas por el Senado brasileño, de marzo de 2016, sugieren que 74% de los entrevistados apoyan la democracia y concuerdan con la frase: "La democracia es siempre la mejor forma de gobierno" (DataSenado, 2016b: 29) (ver Cuadro 2).

Cuadro 2: Brasil, 2016 Apoyo al régimen democrático

Porcentajes

	Total	Escolaridad			Sexo	
		Hasta la educación primaria	Educación media completa	Educación superior completa	Femenino	Masculino
La democracia es siempre la mejor forma de gobierno	74	57	73	83	73	74
En algunas situaciones, un gobierno autoritario es mejor	17	25	17	12	16	18
Para Usted da lo mismo tener un gobierno democrático o un gobierno autoritario	7	13	6	4	8	5

No sabe/No responde	3	5	3	1	3	3
Total	100	100	100	100	100	100
Base ponderada	1100	190	508	398	576	524
Número de respuestas	1100	186	514	398	573	527

Fuente: DataSenado (2016b: 29).

Específicamente en lo concerniente al grado de interés de los brasileños por la política, asunto de particular relevancia para los fines del presente estudio, la mayoría (39%) declaró tener un interés medio (ver Cuadro 3).

Cuadro 3: Brasil, 2016 ¿Cómo evalúa su interés por la política?

Porcentajes

	Total	Grandes regiones				
		Centro-oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sur
Alto	28	32	28	28	30	24
Medio	39	34	41	36	36	48
Bajo	13	22	15	13	11	13
Ninguno	19	12	16	23	23	14
No Sabe/No responde	0	0	1	1	1	0
Total	100	100	100	100	100	100
Base ponderada	1100	82	295	86	475	162
Número de respuestas	1100	84	307	95	456	158

Fuente: DataSenado (2016a: 16).

Esa investigación también sugiere que los ciudadanos brasileños siguen con mucha frecuencia y cotidianamente las noticias sobre la política. De hecho la mayoría de los entrevistados (47%) declaró que busca y sigue las noticias sobre la política más de cinco días por semana.

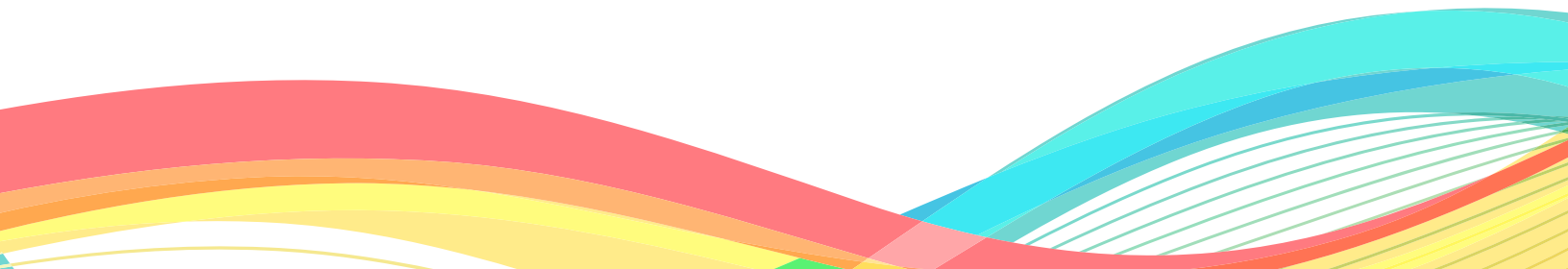
Es bastante probable que el proceso de destitución de Dilma Rousseff (diciembre de 2015 a agosto de 2016), un acontecimiento ampliamente divulgado en los medios de comunicación del país, ayude a entender ese comportamiento aparentemente contradictorio entre un intermediario interés por la política (Cuadro 3) y el alto porcentaje de seguimiento de la temática política por los medios.

PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES: PARTIDOS Y ASOCIACIONES

Los teóricos de la Participación Política reconocen la relevancia no solamente de la ciudadanía electoral, como también lo concerniente a la ciudadanía cívica y al capital social (Rodrigues, 2016). En ese sentido, la Participación también puede auscultarse por la vía de las actividades realizadas por los ciudadanos en ciertas organizaciones políticas y sociales. En relación a la Participación en el marco de organizaciones políticas – también llamada de partidismo – es necesario verificar los temas de: (i) la identificación/preferencia partidaria, (ii) las condiciones y posibilidades de afiliación y de militancia, y (iii) la democracia al interior de los partidos políticos.

En cuanto a la ciudadanía cívica, los teóricos participativos recomiendan aproximarse, entender e interpretar las capacidades de los habitantes de un espacio público específico para contribuir activamente en organizaciones político-sociales, sea de forma obligatoria o voluntaria. Estas organizaciones pueden ser sindicatos, asociaciones profesionales, grupos vecinales, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales emergentes, entre otros. Al respecto, conviene recordar que Robert Putnam (2005) ha reconocido, desde la década de 1970, la alta relevancia de este tipo de actividades, a las que denomina genéricamente como capital social. Se entiende que aquellas comunidades con mayor capital social tienden a desarrollar una participación mejor calificada y, consecuentemente, una democracia de mayor calidad.

En el caso brasileño existe una trayectoria de estímulo y reconocimiento a la participación de los ciudadanos en organizaciones políticas (partidos) y sociales (asociaciones, sindicatos). Esta participación político-social está respaldada por la Constitución y por numerosas leyes secundarias. Paradojalmente, algunos analistas consideran que la legislación que regula la temática ha sido excesivamente flexible, permisible y laxa, lo que ha resultado en una evidente proliferación de organizaciones políticas y sociales. Entre los ejemplos más evidentes



de esta situación está la existencia legalmente reconocida de 34 partidos políticos – 28 de ellos con representación en el Congreso Nacional (Braga y Teixeira, 2016). Algo semejante se puede afirmar sobre la – incontrolable – proliferación de entidades sindicales, asociativas, cooperativistas, y gremiales. De ahí que no falten voces reivindicando algún tipo de reforma política y social para controlar estos aparentes excesos y abusos.

En relación al estudio de la Participación en el marco de los partidos políticos – o partidismo – inicialmente es pertinente verificar que la identificación o preferencia partidaria en Brasil alcanzaría a 25% de los ciudadanos entrevistados por una investigación de opinión pública – concomitantemente, más de 70% dos electores brasileños carecerían de una identidad o preferencia partidaria relativamente estable o consolidada (DataSenado, 2016a: 19). Obsérvese que este resultado es congruente con otras investigaciones sobre partidismo realizadas en Brasil, especialmente aquellos que hacen referencia a los denominados *Estudos Eleitorais Brasileiros* – ESEB, realizados en 2002, 2006, 2010 y 2014 (Gimenes *et al*, 2016).

Correlacionado a lo anterior también aparece la cuestión del autopoicionamiento ideológico de los ciudadanos en el espectro izquierda-derecha (Oliveira y Turgeon, 2015). A ese respecto, el DataSenado (2016a: 28) sugiere que 41% de los electores se posicionaban ideológicamente en partidos de Centro, 32% en partidos de Derecha, y 21% en partidos de Izquierda (ver Cuadro 4).

Cuadro 4: Brasil, 2016 Autopoicionamiento ideológico izquierda-derecha

Porcentajes

	Total	Ingreso (en salarios mínimos: S.M.)				
		Sin ingreso	Hasta 2 salarios mínimos	Más de 2 a 5 salarios mínimos	Más de 5 a 10 salarios mínimos	Más de 10 salarios mínimos
Izquierda	20	25	22	18	18	12
Centro	41	43	42	36	39	56
Derecha	32	24	28	40	37	25
No Sabe/No responde	8	8	9	6	7	7
Total	100	100	100	100	100	100
Base ponderada	1100	123	416	281	122	66
Número de respuestas	1100	123	420	278	122	66

Fuente: DataSenado (2016a: 28).

En lo concerniente a tema de la afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos destaca, de inicio, el elevado número de afiliados en relación al total del censo electoral vigente, siendo que ambos datos son frecuentemente actualizados por el ente encargado de los procesos electorales brasileños – quiere decir, el *Tribunal Superior Eleitoral*. Así, en septiembre-octubre de 2016, para un censo nacional de 144 millones de electores, estaban registrados por los partidos un total de 16.630.650 afiliados – esto es, 11,54% del total de los electores brasileños, proporción superior a la observada en muchas democracias consolidadas (Speck, Braga y Costa, 2015) (ver Cuadro 5).

Cuadro 5: Afiliación partidaria en Brasil, octubre de 2016

Partido	Afiliados	%	Partido	Afiliados	%
DEM	1.096.537	6,5	PRTB	136.236	0,8
NOVO	8.825	0,0	PSB	648.444	3,8
PCdoB	392.195	2,3	PSC	421.661	2,53
PCB	14.836	0,1	PSD	317.420	1,9
PCO	2.938	0,0	PSDB	1.446.854	8,7
PDT	1.251.350	7,5	PSDC	186.337	1,1
PHS	210.402	1,2	PSL	226.551	1,3
PMB	38.299	0,2	PSOL	122.571	0,7
PMDB	2.402.264	14,4	PSTU	17.408	0,1
PMN	223.895	1,3	PT	1.587.916	9,5
PP	1.438.392	8,64	PTdoB	185.564	1,1
PPL	39.562	0,2	PTB	1.193.113	7,1
PPS	482.543	2,9	PTC	198.443	1,1
PR	799.463	4,8	PTN	161.551	0,9
PRB	389.434	2,3	PV	376.512	2,2
PROS	91.077	0,5	REDE	17.761	0,1
PRP	250.469	1,5	SD	181.125	1,0
			TOTAL	16.630.650	100,0

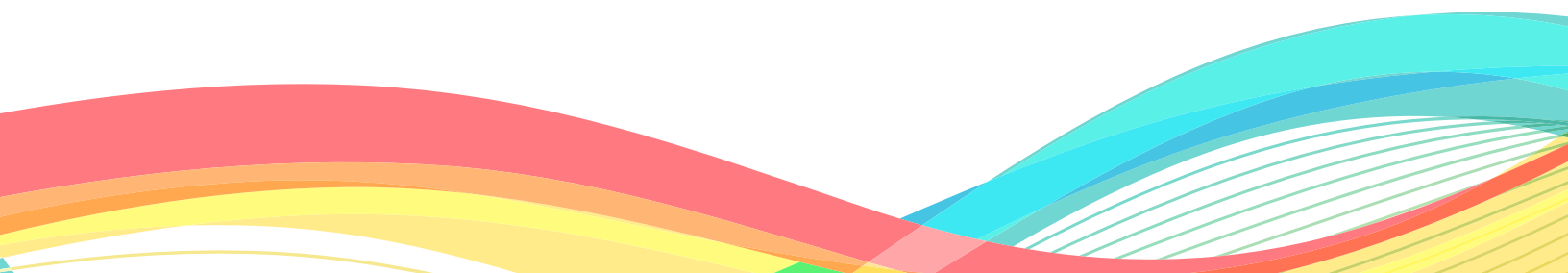
Fuente: Superior Tribunal Eleitoral.

La militancia partidaria implica una participación política aún más calificada. Generalmente corresponde a la militancia contribuir con recursos financieros y materiales en sus organizaciones – complementando, así, los recursos obtenidos del llamado fondo partidario –, realizar actividades de propaganda y divulgación político-ideológica, contactar eventuales simpatizantes y otros posibles electores, presentarse como candidatos de base, asumir responsabilidades administrativas y logísticas, organizar campañas de formación política, actualizar los estatutos del partido, participar en las comisiones sectoriales, entre otros asuntos (Speck, Braga y Costa, 2015).

La cuestión de la participación partidaria interna por parte de los afiliados, militantes y simpatizantes – quiere decir, la democracia al interior de las organizaciones políticas – es un tópico sumamente importante, máxime al llevar en consideración que en Brasil prácticamente no existen las elecciones primarias o internas – abiertas para todos los ciudadanos del país – con el propósito de escoger a los principales candidatos a cargos de elección popular. Normalmente estas candidaturas son definidas por las elites partidistas, mediante convenciones municipales, provinciales o nacionales. Huelga decir que, paradójicamente, la democracia al interior de la mayoría de los partidos políticos brasileños es restringida. Y ciertamente ello ha incidido en el surgimiento de férreas oligarquías partidistas; bien como en persistentes acusaciones de corrupción, enriquecimiento ilícito y abuso de autoridad. Obviamente, esta situación también ha resultado en incentivo adicional para la – exagerada – proliferación de partidos políticos observada en el país, al transfuguismo de autoridades electas, y la cooptación en favor de las coaliciones gobernantes (Rocha, 2016).

En cuanto a la participación ciudadana en el marco de movimientos sociales, parece apropiado destacar que, en general, en Brasil existen pocas restricciones para su creación y funcionamiento – siendo una notable excepción la virtual prohibición de actuación de organizaciones no gubernamentales de origen extranjero en la región amazónica brasileña. Ello es evidente en caso del sindicalismo, del gremialismo, del cooperativismo, y también del voluntariado.

Algunos de estos actores y movimientos político-sociales han llegado a tener una influencia e incidencia relevante en la política nacional y en la calidad de la democracia, tal es el caso del gremio de los abogados – conocida como *Ordem dos Advogados do Brasil*, OAB –, las confederaciones de sindicatos de trabajadores – entre ellas la Confederación Única de Trabajadores, CUT –, las asociaciones de empresarios – entre ellas, la Federación de las Industrias del Estado de São Paulo, FIESP, y el Sindicato de los Comerciantes del Estado de São Paulo –, los movimientos sociales rurales – como el Movimiento de los Sin Tierra –, y ciertas organizaciones no gubernamentales – como el *Instituto Sou da Paz*. Naturalmente, las principales actividades de estas entidades están orientadas hacia la defensa de sus intereses sectoriales, corporativos y pecuniarios, bien como a incidir en la formulación e implementación de polí-



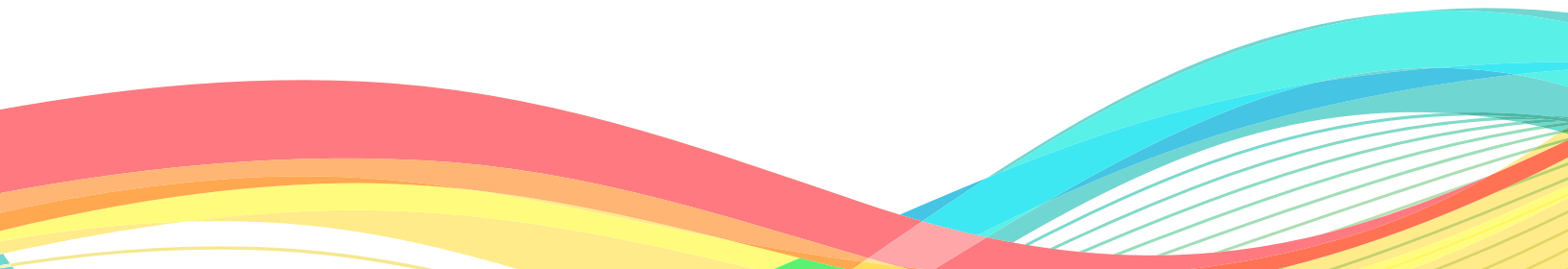
ticas públicas convergentes con sus visiones de mundo – vale agregar que tal constatación no es incompatible con una contribución de las mismas entidades al proceso democrático general del país (Rodrigues, 2015).

Se trata, por tanto, de una participación cívica muy activa, dinámica, efervescente y, en general, constructiva, leal y convergente con los esfuerzos orientados a la elevación y al perfeccionamiento de la calidad de la democracia realmente existente en el país (Santander *et al*, 2015).

PARTICIPACIÓN NO CONVENCIONAL

La participación no convencional usualmente emerge espontáneamente y desde abajo – quiere decir, desde los sectores subalternos de la sociedad. Normalmente, la misma carece de vínculos con los gobernantes, quienes frecuentemente las observan con mucha suspicacia. Muchas veces las acciones político-sociales no convencionales son resultado de la insatisfacción persistente ante insoportables injusticias socioeconómicas, ambientales, culturales o civilizacionales. Ello puede acabar expresándose mediante huelgas, manifestaciones, protestas, disturbios, ocupaciones, rebeliones, desobediencia civil y, en casos extremos, hasta en conflictos más o menos violentos. Generalmente estas demostraciones político-sociales no son bien recibidas por las autoridades, sobre todo cuando son realizadas por medios violentos, lo que puede acabar resultando en algún tipo de represión estatal y el (re)inicio de un ciclo de violencia, sea en regímenes democráticos o en regímenes autoritarios.

Desde la perspectiva de los estudios de la calidad de la democracia es pertinente reflexionar sobre las demostraciones no convencionales, radicales y/o violentas. El tema es polémico y complejo. De un lado, los así llamados teóricos de la democracia radical – entre ellos Chantal Mouffe, Atilio Boron y Will Kymlicka – expresan una persistente preocupación con las promesas no cumplidas de las democracias existentes en relación a los sectores más humildes y excluidos de la sociedad. Ellos exigen de las autoridades estatales una incorporación efectiva de las demandas de los ciudadanos más vulnerables, la inclusión de la diferencia, la cohesión social y la acomodación cultural. Cuando estas reivindicaciones son desdeñadas por las autoridades, la acción directa – que eventualmente puede incluir presión y algún tipo de violencia – se tornaría, en esta perspectiva, posiblemente necesaria o comprensible para defender a las víctimas, para visibilizar las reivindicaciones y para abrir un diálogo efectivo y constructivo con autoridades muchas veces recalcitrantes – ese es el caso, por ejemplo, de los llamados *Black Bloc*, surgidos en Europa Occidental en la década de 1980, y que recientemente han aparecido en los Estados Unidos, en Brasil, y en otros países americanos. En contraste, otros autores e investigadores de la calidad de la democracia sugieren que tales

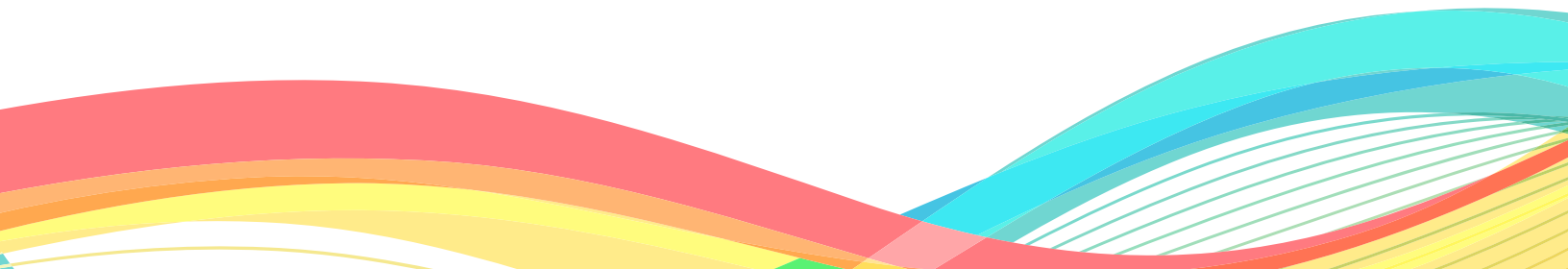


acciones directas o radicales no deberían ser estimuladas o favorecidas. El propio Morlino (2016: 33) pondera al respecto lo siguiente: "tarde o temprano debemos aceptar que sólo la participación moderada es una cualidad, mientras que la participación violenta y radical, aunque importante, no resulta aceptable, por las consecuencias conflictivas, radicalizadas y violentas que puede tener."

En esta línea, parece pertinente constatar que desde el retorno al orden constitucional y a la democracia, en 1985, Brasil tuvo relativamente pocas experiencias de participación no convencional. Posiblemente las manifestaciones populares en la época del proceso de impedimento presidencial de Fernando Collor, en 1992, fuese uno de esos casos. Algunos investigadores sugieren que esa limitada predisposición a participar en demostraciones populares masivas se podría entender en el marco de las acentuadas carencias en que se han debatido las clases populares del país, bien como a la violencia policial en relación a los movimientos contestatarios, al gigantismo del país, y a las discriminaciones existentes entre los diferentes segmentos de la sociedad local (Avritzer, 2016).

Sea como fuere, a partir de 2013, y muy particularmente durante el año de 2016, el Brasil ha sido envuelto por una inesperada, masiva y dramática ola de manifestaciones y otras demostraciones de participación no convencional. Las mismas culminaron el día 13 de marzo de 2016, con la mayor manifestación popular en la historia política del país, por cuanto más de seis millones de ciudadanos se volcaron a las calles de muchas capitales provinciales, municipales y en la propia capital federal para protestar, para exigir cambios y demostrar su capacidad de articulación.

Según una investigación de opinión pública realizada en los días subsiguientes a la jornada de 13 de marzo, más de 97% de los entrevistados en todo el país tuvieron noticias e informaciones de la manifestación (DataSenado, 2016b). Asimismo, 19% de los entrevistados afirmaron que ellos mismos habían participado en la referida manifestación, ya que la misma fue realizada simultáneamente en casi todas las capitales provinciales y en muchas sedes municipales del país. La misma fuente sugiere que el perfil de los manifestantes ha sido multifacético. Destacase un ligero predominio masculino (56%), la gran afluencia de jóvenes y adultos-jóvenes (48% con edades entre 16 y 39 años de edad), personas de media y alta escolaridad (93% con educación media y superior completa), e ingresos medios y altos; configurando una cierta hegemonía de las clases medias y altas de la sociedad. Según esa investigación de opinión pública, las principales motivaciones de la manifestación de 13 de marzo de 2016 incluían fundamentalmente dos asuntos: Protestar contra la corrupción (59%) y Apoyar el proceso de impedimento presidencial de Dilma Rousseff (34%); en tercer lugar se afirmó la necesidad de Protestar contra la situación económica del Brasil (6%) (ver Cuadro 6).



Cuadro 6: Brasil, 2016 Perfil y motivaciones de los manifestantes del día 13 de marzo de 2016

Porcentajes

	Total	Edad				
		De 16 a 29 años	De 30 a 39 años	De 40 a 49 años	De 50 a 59 años	60 años o más
Protestar contra la corrupción	59	55	65	61	53	59
Apoyar el proceso de impedimento presidencial	34	39	27	33	47	29
Protestar contra la situación económica del Brasil	6	6	6	3	0	12
Otro motivo	0	0	0	0	0	0
No Sabe/No responde	1	0	2	3	0	0
Total	100	100	100	100	100	100
Base ponderada	145	36	34	30	20	26
Número de respuestas	144	36	34	29	20	25

Fuente: DataSenado (2016b: 11).

Otro dato particularmente relevante y significativo del documento en aprecio para los fines del presente estudio sugiere que, para la mayoría de los entrevistados (80%), las manifestaciones de la época ayudaban a mejorar el país. En consecuencia, muchos de los entrevistados expresaron su disposición a continuar participando de estas demostraciones populares, caso fuere necesario – manifestaciones que, dicho sea de paso, continuaron siendo realizadas en los meses subsiguientes, aunque con una tendencia decreciente en términos de participantes y de distribución a lo largo del territorio nacional.

Aunque una evaluación exhaustiva del impacto y de los desdoblamientos de estas dramáticas demostraciones de participación no convencional ciertamente acabaría excediendo los límites del presente estudio, parece pertinente y apropiado destacar que las manifestaciones

de 2015 y 2016 han sido significativas. Con todo, las mismas no han estado exentas de controversias, sobre todo por sus motivaciones directas e indirectas. De un lado, no cabe duda de que la lucha contra la corrupción política en el Brasil es necesaria, urgente y deseable. Vale tener presente que a lo largo de las últimas dos décadas no pocos escándalos de corrupción política han manchado la honra y la dignidad de la República y de la ciudadanía.

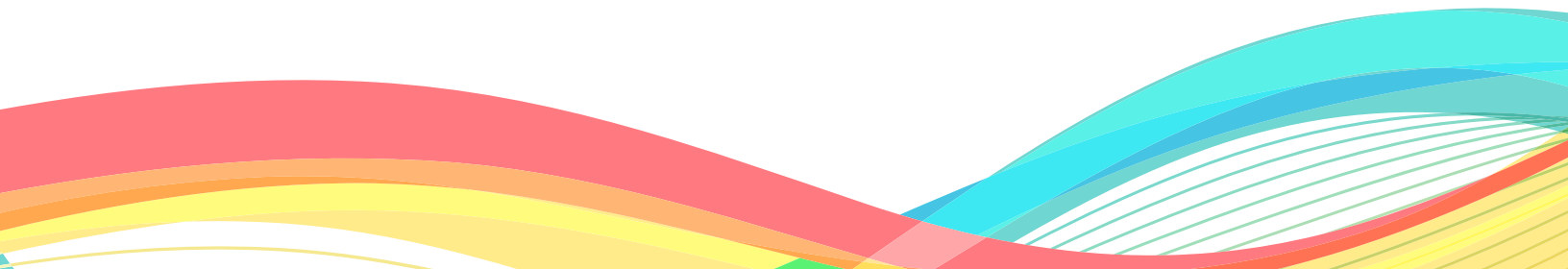
Entretanto, el apoyo de un considerable segmento de la sociedad brasileña – particularmente de ciudadanos provenientes de estratos medios y altos – a manifestaciones que reivindicaban el impedimento presidencial de Rousseff puede haber terminado lesionando gravemente otras dimensiones de la calidad de la democracia. Y es que, salvo mejor interpretación, el proceso de impedimento presidencial de Rousseff no fue esencialmente republicano, dignificante o trascendente (Domínguez y Lima, 2017). En ese sentido, no pocos autores alertaron que la manipulación de la participación en dichas manifestaciones podría agudizar las contradicciones entre las fuerzas políticas en confrontación, favoreciendo, como finalmente aconteció, a las elites políticas derrotadas en las cuatro últimas elecciones presidenciales y a poco leales ex aliados de la coligación triunfante en 2010 y 2014.

Así las cosas, el balance final de las demostraciones de participación política no convencional vigentes en Brasil desde 2013 es mixto, complejo y bastante polémico. Consecuentemente, su impacto y desdoblamientos desde la perspectiva de la calidad de la democracia aún no están totalmente definidos. Una cierta fatiga se puede intuir entre los ciudadanos brasileños frente a nuevas manifestaciones populares después de la traumática deposición de la presidenta Rousseff. Resta verificar si y por cuanto tiempo la ciudadanía será tolerante con el grupo político que asumió el poder, a partir de septiembre de 2016.

PARTICIPACIÓN VINCULADA A LAS POLÍTICAS Y A LAS ARENAS DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

La llamada teoría de la democracia deliberativa ha sido uno de los últimos desdoblamientos de la teoría política contemporánea. Generalmente asociada a las contribuciones de Habermas, de Rawls y, en menor medida, de Hannah Arendt, los así llamados demócratas-deliberacionistas reivindican una ampliación del debate público sobre las principales políticas y sobre otras decisiones de cumplimiento obligatorio por parte de los ciudadanos. En esa perspectiva, la teoría deliberativa podría acabar enriqueciendo tanto la participación política de los ciudadanos, como la calidad de la democracia realmente existente.

La propia noción de deliberación exige que las autoridades discutan, justifiquen y legitimen delante de la población sus decisiones. En esta línea, es evidente que la deliberación presu-

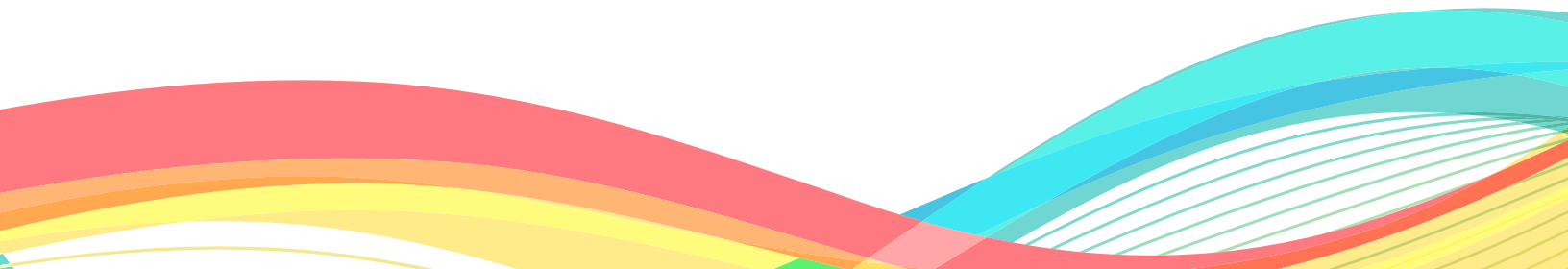


pone tener la capacidad de actuar y de escuchar en reciprocidad. También se da por hecho que los actores político-sociales están dispuestos a construir consensos mínimos, en beneficio de sociedades que son, por naturaleza, plurales, dinámicas, desiguales, efervescentes y, en algunos casos, conflictivas y desiguales (Farias, 2014).

Aunque frecuentemente cuestionada por ser un tanto utópica, ingenua o excesivamente idealista (Miguel, 2014), algunas experiencias de democracia deliberativa y de participación política han acabado siendo ejemplarmente aleccionadoras – y hasta paradigmáticas. En el caso brasileño, usualmente se menciona como ejemplo más acabado y virtuoso la experiencia de los llamados Presupuestos Participativos – u *Orçamentos Participativos*. Implantados desde 1989 en Porto Alegre y otras ciudades, los Presupuestos Participativos son mecanismos gubernamentales que les permiten a los ciudadanos influenciar y decidir la alocaCIÓN/distribución de ciertos recursos públicos según las prioridades y necesidades vecinales y/o locales. Conviene insistir en que las experiencias más exitosas de Presupuestos Participativos han sido documentadas en comunidades vecinales y locales que cuentan con sólidos vínculos de cooperación, de confianza interpersonal, de solidaridad y de capital social (Pessoa y Domínguez, 2012).

Más allá de las experiencias con los Presupuestos Participativos, es posible verificar en Brasil la existencia de otros mecanismos, programas y proyectos de políticas públicas inspirados – directa e indirectamente – en la deliberación propugnada por Habermas y sucesores. Entre estos últimos es posible mencionar el caso de los Consejos Gestores y de las Audiencias Públicas. En ambos casos, la participación política de los ciudadanos ha sido debidamente empoderada tanto en términos legales como societales. En consecuencia, los representantes de la sociedad civil realmente están capacitados para discutir y ajustar la planificación e implementación de las políticas públicas estatales responsables por la promoción de los derechos humanos, especialmente las concernientes a la salud, a la educación, a la cultura, a la infraestructura social, a la seguridad pública, a la protección del medio ambiente, al desarrollo urbano, entre otros. Asimismo, en algunos casos, las estrategias brasileñas de desarrollo social, principalmente de medio y largo plazo, son definidas en Conferencias locales, provinciales y nacionales que cuentan obligatoriamente con la participación directa de ciudadanos escogidos para representar a la sociedad civil.

Algo semejante se puede afirmar sobre las incipientes experiencias de gobierno electrónico y de *E-democracy*. Estas alternativas de deliberación e interlocución en el espacio virtual son cada vez más importantes en Brasil, un país donde la penetración de Internet en ambientes laborales, educativos, domiciliarios y de ocio ha sido muy intensa, principalmente en las áreas urbanas (CELTIC, 2015).

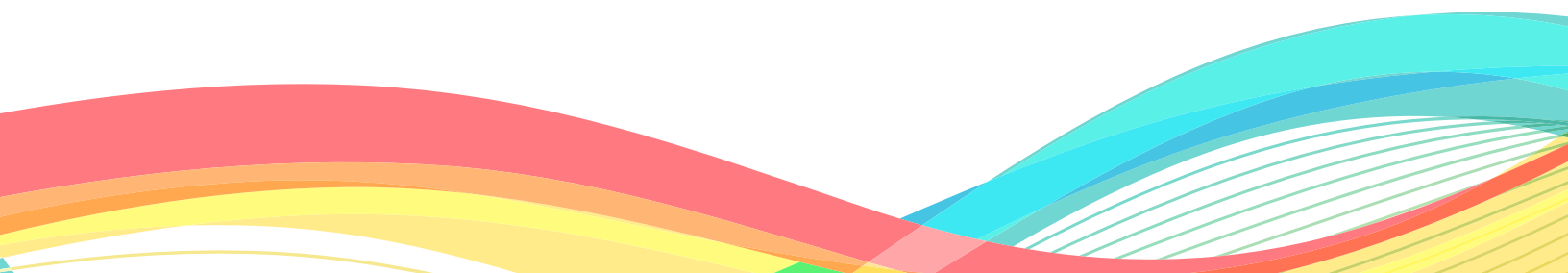


Finalmente, parece pertinente registrar la participación ciudadana en la evaluación de la satisfacción de los programas y servicios públicos. En tal sentido, es plausible reconocer el meritorio desempeño del Instituto de Defensa del Consumidor – *ProCon* – entidad que acompaña y reivindica mejores relaciones de consumo. Algo semejante se puede mencionar sobre las investigaciones de satisfacción de los usuarios del sistema de salud – quiere decir, del Índice de Desempeño del Sistema Único de Salud, Idsus, creado en 2012. Estas y otras iniciativas igualmente loables procuran mejorar gradualmente la calidad de los servicios públicos y privados ofrecidos a la población.

En síntesis, es evidente que, a pesar de las referidas críticas y de ciertas limitaciones prácticas de la teoría deliberativa, existen algunas iniciativas inspiradas – directa o indirectamente – en la deliberación que han resultado harto exitosas, ejemplares y convalidadas en el Brasil – siendo que algunas de ellas, como es el caso de los Presupuestos Participativos, han sido replicadas en otros países del continente latinoamericano. Mucho de ese suceso ha dependido, evidentemente, de la participación cívica, del capital social, del empoderamiento, de la confianza interpersonal, del diálogo constructivo y de los vínculos de solidaridad desplegados por los ciudadanos y sus autoridades locales/vecinales. Por tanto, no cabe duda de que este tipo de mecanismos e iniciativas que estimulan la participación acaban alimentando y expandiendo el espacio público, la sociedad civil y la calidad de la democracia realmente existente.

CONSIDERACIONES FINALES

En una publicación reciente sobre la calidad de la democracia en 15 países latinoamericanos, Leonardo Morlino (2015) informaba, entre otras cosas, sobre el positivo desempeño brasileño en el plano regional. Efectivamente, los resultados agregados del Brasil arrojaban un alenador 3,68 puntos (en una escala 0,0 a 5,0). Ello colocaba a la democracia brasileña como la cuarta mejor calificada del subcontinente – solamente superada por Chile, Costa Rica y Uruguay (véase Cuadro 7).



Cuadro 7: La calidad de la democracia en 15 países latinoamericanos

País	ED	RCE	RCII	PP	CP	R	L	I/S	Total
Chile	3,82	4,42	2,69	4,54	3,71	3,84	4,78	3,00	3,85
Costa Rica	3,63	4,04	2,82	4,07	4,39	3,50	4,33	3,37	3,77
Uruguay	3,44	3,74	2,74	4,75	4,07	3,84	4,78	2,65	3,75
<i>Brasil</i>	<i>2,50</i>	<i>4,86</i>	<i>3,40</i>	<i>4,23</i>	<i>4,28</i>	<i>3,16</i>	<i>4,17</i>	<i>2,85</i>	<i>3,68</i>
Argentina	2,27	3,75	4,34	4,17	3,93	3,26	4,17	3,09	3,62
Perú	2,46	3,07	3,57	4,12	3,89	3,03	3,50	2,55	3,27
El Salvador	2,19	3,77	3,45	3,53	3,67	2,98	3,98	2,44	3,25
Paraguay	1,81	3,70	3,39	3,58	3,54	3,23	3,58	2,31	3,14
México	2,37	3,47	3,25	3,44	3,68	2,78	3,11	2,99	3,14
Bolivia	2,16	3,50	3,38	4,08	2,70	2,97	3,48	2,33	3,07
Guatemala	2,37	3,86	2,27	3,30	3,92	2,94	3,37	2,13	3,02
Colombia	1,77	3,10	4,33	2,66	3,54	3,07	3,22	2,31	3,00
Ecuador	1,74	2,38	1,96	3,74	3,42	3,49	3,22	2,50	2,80
Venezuela	0,92	1,85	3,67	2,91	2,74	3,19	2,00	3,10	2,55
Nicaragua	1,70	1,15	3,49	3,07	2,62	2,86	2,21	2,41	2,47

Fuente: Morlino (2015: 25). Incluye las ocho dimensiones de la calidad de la democracia: Estado de Derecho (ED), Rendición de Cuentas Electoral (RCE), Rendición de Cuentas Interinstitucional (RCII), Participación Política (PP), Competencia Política (CP), Responsividad (R), Libertad (L), e Igualdad/Solidaridad (I/S).

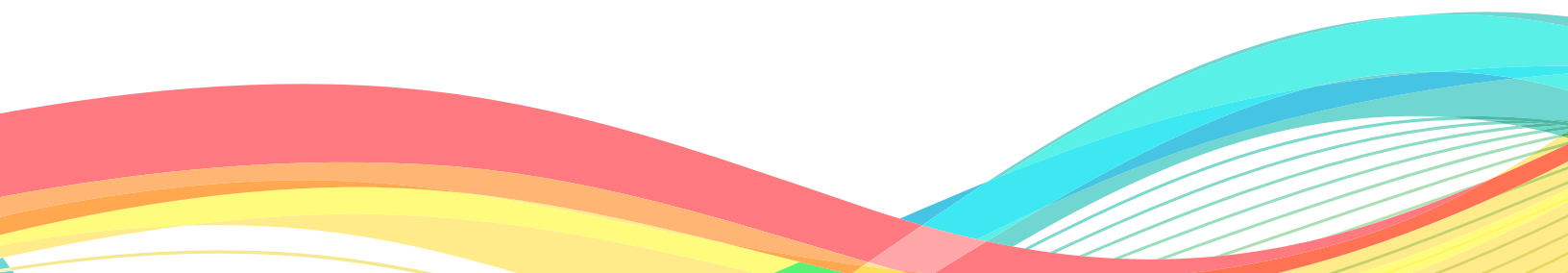
Específicamente en lo concerniente a la dimensión Participación Política (PP), los resultados agregados del Brasil (4,23 puntos, en una escala 0,0 a 5,0) también eran alentadores, sea en el escenario latinoamericano – con el tercer lugar, solamente superado por Uruguay y Chile –, o en el marco comparativo entre las ocho dimensiones brasileñas de calidad de la democracia – también la tercera más alta puntuación, solamente superada por la Rendición de Cuentas Electoral (4,86) y por la Competencia Política (4,28).

Todo ello deja entrever que, aún antes de las masivas demostraciones no convencionales de 2016, las tendencias de la Participación Política brasileña ya eran positivas. A partir del – traumático – proceso de impedimento de la presidenta Dilma Rousseff, seguida de la polémica

asunción del vicepresidente Michel Temer, es bastante probable que las evaluaciones sobre la calidad de la democracia realmente existente en Brasil, en general, y sobre la Participación Política, en particular, sufran algunos ajustes más o menos significativos. Sorprendentemente, en la opinión del autor de este trabajo, los referidos ajustes, pueden acabar siendo en sentidos contrapuestos, ya que la evaluación general de la calidad de la democracia brasileña seguramente no será en un sentido positivo – como algunos autores proponen. En contrapartida, es bastante probable que la evaluación de la dimensión Participación Política continúe mejorando.

Sea como fuere, este estudio concluye reconociendo la relevancia de la Participación Política. Mismo observando algunas limitaciones y paradojas – como la cuestión del alto y persistente abstencionismo (20%), de una exagerada y contraproducente proliferación de partidos políticos, y de alguna manipulación de la opinión pública por parte del gobierno y de los medios de comunicación de masa –, una activa, consecuente y consiente participación política puede ser vista como una de las fortalezas fundamentales a disposición de la sociedad y del Estado para el perfeccionamiento de la democracia en Brasil.

Viendo para adelante, es evidente que el enraizamiento de la democracia brasileña pasa necesariamente por una mayor y mejor participación política de la ciudadanía. También pasa por la realización de reformas políticas que favorezcan la ampliación de la ciudadanía electoral, del civismo, de la deliberación, de la cohesión social, y de la solidaridad, todas ellas facetas directamente correlacionadas a la dimensión de la Participación. Así las cosas, corresponderá a la ciudadanía y a los electores brasileños la última palabra sobre las propuestas en referencia. En tal sentido, trabajar por una reforma política más o menos integral se adviene en una prioridad de la clase política y del conjunto de la sociedad brasileña para el futuro cercano (Fleischer, 2016).



REFERENCIAS

- AVRITZER, Leonardo. *Impasses da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BARREDA, Mikel. El Concepto y la Medición de la Calidad Democrática: Evidencias y Reflexiones sobre América Latina. En XAVIER, Lúcia; DOMÍNGUEZ, Carlos (orgs.). *A Qualidade da Democracia no Brasil: Questões Teóricas e Metodológicas da Pesquisa*. Curitiba: Crv, 2016, p. 69-85.
- BRAGA, Alexandre; TEIXEIRA, Rodolfo. O sistema eleitoral brasileiro e o presidencialismo de coalizão. En XAVIER, Lúcia; DOMÍNGUEZ, Carlos (orgs.). *Direitos Humanos, Cidadania e Violência no Brasil*. Vol. 4. Curitiba: Crv, 2016, p. 415-434.
- CELTIC. Pesquisa TIC Domicílios 2015. Disponible en: www.celtic.br. Consultada el 2 de diciembre de 2016.
- D'ARAÚJO, Maria. Sobre Partidos e Qualidade da Democracia no Brasil. *Desigualdade e Diversidade*, 2009, v. 5: 217-238.
- DATASENADO. O Cidadão e o Senado Federal/Junho de 2016. Brasília: Senado Federal, 2016a.
- _____. Situação Política/Março de 2016. Brasília: Senado Federal, 2016b.
- DOMÍNGUEZ, Carlos; LIMA, Pedro. Brasil: Fim da Crise ou Crise sem Fim? En XAVIER, Lúcia; DOMÍNGUEZ, Carlos (orgs.). *Política, Cultura e Sociedade na América Latina*. Vol. 4, Curitiba: Editora CRV, 2017, p. 533-554.
- FARIAS, Cláudia. Democracia deliberativa e (des)igualdade. En MIGUEL, Luis (org.). *Desigualdades e Democracia*. São Paulo: Editora Unesp, 2014, p. 203-221.
- FLEICHER, David. Attempts at Political Reform: (1985-2015) Still a 'Never Ending Story'. En XAVIER, Lúcia; DOMÍNGUEZ, Carlos (orgs.). *A Qualidade da Democracia no Brasil: Questões Teóricas e Metodológicas da Pesquisa*. Curitiba: Crv, 2016, p. 87-140.
- GIMENES, Éder; *et al.* Partidarismo no Brasil: Análise longitudinal dos condicionantes da identificação partidária (2002-2014). *Revista Debates*, 2016, v. 10 (2): 121-148.
- GURZA LAVALLE, Adrian. Participação, (des)igualdade política e democracia. En MIGUEL, Luis (org.). *Desigualdades e Democracia*. São Paulo: Editora Unesp, 2014, p. 171-202.
- MAINWARING, Scott. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- MIGUEL, Luis. *Democracia e Representação*. São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- MORLINO, Leonardo. ¿Cómo analizar las calidades democráticas? En XAVIER, Lúcia; DOMÍNGUEZ, Carlos (orgs.). *A Qualidade da Democracia no Brasil: Questões Teóricas e Metodológicas da Pesquisa*. Curitiba: Crv, 2016, p. 21-47.
- _____. What qualities of democracy in Latin America? Mixing quantitative and qualitative analyses. En XAVIER, Lúcia; DOMÍNGUEZ, Carlos (orgs.) *Política, Cultura e Sociedade na América Latina: Estudos Interdisciplinares e Comparativos*. Vol. 2, Curitiba: Crv, 2015, p. 17-51.

_____. Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes. Oxford: Oxford University Press, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? Novos Estudos Cebrap, 1991. v. 31: 25-40.

OLIVEIRA, Carlos; TURGEON, Mathieu. Ideologia e comportamento político no eleitorado brasileiro. Opinião Pública, 2015, v. 21 (3): 574-600.

PESSOA, Átila; DOMÍNGUEZ, Carlos. Orçamento Participativo no Distrito Federal: experiências, ensinamentos e perspectivas. En GONÇALVES, Erli; DOMÍNGUEZ, Carlos (orgs.). Estado, Democracia e Desenvolvimento no Brasil. Curitiba: CRV, 2012, p. 401-443.

PINTO, Simone; DOMÍNGUEZ, Carlos. Dilma Rousseff 2: Determinantes de las elecciones presidenciales de 2014 y la calidad de la democracia en Brasil. Hegemonia, 2015, v. 15: 68-87.

PUTNAM, Robert. Comunidade e democracia. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

ROCHA, Alexandre. Relação Executivo-Legislativo e os limites do presidencialismo de coalizão no governo Dilma. En XAVIER, Lídia; DOMÍNGUEZ, Carlos (orgs.) Direitos Humanos, Cidadania e Violência no Brasil. Vol. 4. Curitiba: Crv, 2016, p. 435-458.

RODRIGUES, Camila. On Participation. En XAVIER, Lídia; DOMÍNGUEZ, Carlos (orgs.) A Qualidade da Democracia no Brasil: Questões Teóricas e Metodológicas da Pesquisa. Curitiba: Crv, 2016, p. 327-345.

RODRIGUES, Iram. Trabalhadores e sindicalismo no Brasil: para onde foram os sindicatos? Caderno CRH, 2015, v. 28 (75): 479-491.

SANTANDER, Carlos; *et al.* La Calidad de la Democracia en Brasil: un régimen institucionalizado entre la inseguridad individual y la desigualdad social. Latin American Review of Comparative Politics, 2015, v. 10: 87-122.

SPECK, Bruno; BRAGA, Maria; COSTA, Valeriano. Estudo exploratório sobre filiação e identificação partidária no Brasil. Revista de Sociologia e Política, 2015, v. 23 (56): 125-148.

PORTALES ELECTRÓNICOS

Senado Federal – www.senado.leg.br/datasenado

Tribunal Supremo Eleitoral – www.tse.gov.br

Domínguez Ávila, Carlos Federico (2017). "Los límites de la participación política en Brasil: la calidad de la democracia en perspectiva", en *Desafíos democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada 1*, compilado por Lucca, J. B.; Peixoto de Oliveira, R. y Fernández de Lara Gaitán, A., UNR Editora, Rosario. Páginas 4-25.

CALIDAD DE LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA: MÉXICO, CHILE, URUGUAY COLOMBIA (2002-2016)

Alfredo Fernández de Lara Gaitán

Universidad de los Andes (Colombia)



RESUMEN

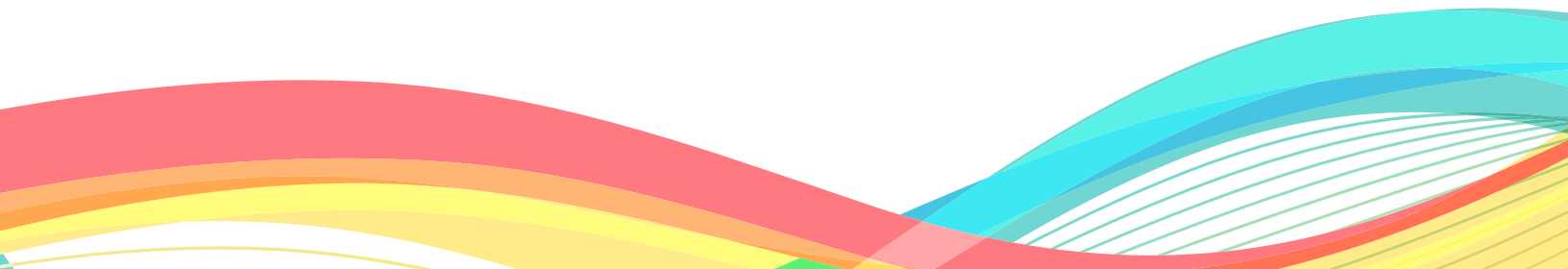
En esta investigación se examina la calidad de las legislaciones de acceso a la información en cuatro países latinoamericanos (México, Chile, Colombia y Uruguay), las cuales son contrastadas a partir de un modelo normativo ideal creado a partir de algunas de las recomendaciones establecidas en la Ley Modelo de la Organización de Estados Americanos. Por tanto, el análisis se enfoca en la comparación de la calidad normativa de las legislaciones y del diseño institucional de cada caso, a partir de cinco dimensiones: 1) características del régimen de acceso a la información, 2) los sujetos obligados, 3) régimen restringido de excepciones, 4) garantía del régimen de derecho a la información o vía judicial y 5) Organismo de Información garante. La tesis es que la calidad de las legislaciones de acceso a la información será más alta cuando se contempla la existencia de una legislación específica, que incorpore los principios fundamentales del régimen de acceso a la información, combinada con la existencia de un organismo de Información (con autonomía presupuestaria, operativa y de decisión), encargada de promover y garantizar dicho derecho, lo cual también genera una mayor garantía del derecho a la información pública, en caso que ésta sea denegada.

PALABRAS-CLAVE: DERECHO A LA INFORMACIÓN, DISEÑO INSTITUCIONAL, LEY DE TRANSPARENCIA, MÉXICO, CHILE, COLOMBIA, URUGUAY.

ABSTRACT

This research examines information laws in Mexico, Chile, Uruguay and Colombia and contrasts them with an ideal regulatory model based on some recommendations of the Organization of American States. The analysis focuses on the comparison of the institutional designs from five dimensions: 1) characteristics of the system of access to information; 2) the obligors; 3) restricted regime of exceptions; 4) guarantee of the right or judicial; and 5) institutional body guarantor of the law. The proposed thesis considers the right to information presents more quality when this incorporate one specific legislation, incorporate fundamental principles of the regime of access to information, combined with the existence of a specific body (with budgetary, operational and decision-making autonomy), in charge of promoting and guaranteeing that right for users.

KEY-WORDS: RIGHT TO INFORMATION, INSTITUTIONAL DESIGN, TRANSPARENCY LAW, MEXICO, CHILE, COLOMBIA, URUGUAY.



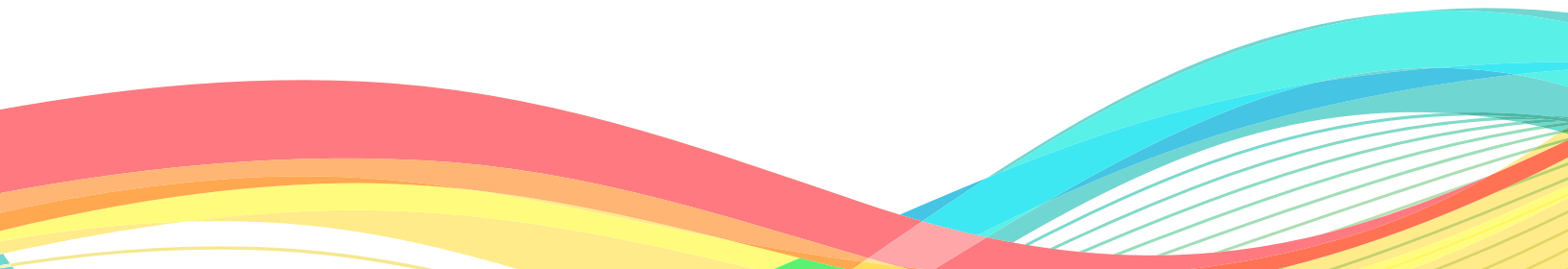
INTRODUCCIÓN

El interés por abordar este tema surgió a partir de la convicción de que el derecho de acceso a la información pública (a partir de ahora DAIP), guarda una relación de enorme importancia con el desarrollo democrático de una sociedad, pues es una precondition para el ejercicio de otros derechos políticos, económicos y sociales. También porque se considera que es una herramienta que genera incentivos para el ejercicio de una ciudadanía de mayor intensidad, a la vez que permite una mayor visibilidad y control sobre la función pública por parte de la sociedad. En cuanto a su relación con las políticas públicas, el DAIP se presenta como un requisito indispensable para que el ciclo de políticas se desarrolle de manera transparente, responsable y se establezcan condiciones para la rendición de cuentas vertical y horizontal.

En este trabajo, se entiende por "legislación de información de calidad" a aquella que garantiza los principios que conforman un régimen de acceso a la información pública. Asimismo, una legislación de calidad reconoce el derecho a la información como un derecho humano (preferentemente desde el nivel constitucional); tiene un alcance amplio, es decir, incorpora al mayor número de sujetos obligados (organismos, dependencias o entidades de la administración gubernamental en todos los niveles, fideicomisos, partidos políticos, sindicatos, organizaciones privadas que reciben fondos públicos); el régimen de excepciones o reservas de acceso a la información es claro, definido y limitado; el derecho a la información se encuentra plenamente garantizado, por lo que en caso de ser negado o vulnerado, se tiene la posibilidad de apelar las decisiones ante un organismo de información (preferentemente con autonomía jurídica, presupuestal y de decisión), además de la garantía para poder ejercer la apelación o tutela por la vía judicial.

Por tanto, además de una legislación principista en términos normativos se requiere de una estructura institucional estable, autónoma y cuyas decisiones para garantizar el derecho a la información tengan un carácter vinculante. Por tanto, una legislación de acceso a la información debe contar con calidad en sus contenidos normativos (principios), calidad en sus procedimientos (proceso de acceder a información y la garantía del derecho cuando este es negado o afectado) y calidad en sus resultados (tiempos de respuesta adecuados, acceso expedito y oportuno a la información, calidad en la información que se recibe (precisión), correspondencia entre lo que se solicita y lo que se recibe y protección de los datos personales). En este trabajo nos enfocaremos en analizar la calidad de las legislaciones en lo que se respecta a sus contenidos normativos y los procedimientos para ejercer y garantizar este derecho.

Por otra parte, es necesario mencionar la existencia de un consenso general, entre quienes estudiamos el desarrollo que ha tenido el DAIP, respecto a la importancia que tiene la exis-



tencia de una legislación en la materia y que esta se encuentre acompañada de un organismo público encargado específicamente de la supervisión y cumplimiento de este derecho, a fin de obtener mejores resultados en el proceso de implementación y en la garantía del régimen de acceso a la información. De ahí, que tres de los cuatro casos seleccionados (México, Chile y Uruguay) cuenten con legislaciones y organismos encargados de garantizar y promover el derecho de acceso a la información pública, en tanto, la cuarta unidad de análisis (Colombia), aunque dispone de una legislación reciente en la materia, carece de un organismo de supervisión específicamente creado para promover y garantizar este derecho.

El objetivo de analizar de manera detallada la calidad normativa de las legislaciones en materia de derecho de acceso a la información pública de México, Chile, Uruguay y Colombia, es poder observar y comparar las similitudes y diferencias existentes entre los estudios de caso, a partir de la comparación de estos con un tipo ideal basado en algunas recomendaciones establecidas en la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública de la Organización de Estados Americanos (OEA).

A partir de este tipo ideal se han tomado cinco dimensiones que se consideran sustanciales para analizar el régimen de acceso a la información¹: 1) características del régimen de acceso a la información, 2) los sujetos obligados, 3) régimen restringido de excepciones, 4) garantía del régimen de derecho a la información: apelaciones internas, externas y/o vía judicial y 5) existencia de un organismo de información garante del derecho.

1. Para los fines de esta investigación se retoman los principios postulados, tanto por Artículo 19 como por la Organización de Estados Americanos, como parte de los principios que idealmente debe contener un adecuado régimen de acceso a la información. Asimismo, se ha optado por centrarse particularmente en las características que deben cumplir tres los de principios señalados, siendo estos los siguientes: a) máxima divulgación, b) el régimen restringido de excepciones y c) la existencia de la vía judicial (tener el derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una instancia administrativa. También debe existir el derecho de apelar las decisiones de este órgano administrativo ante los tribunales de justicia). La elección de estos principios se debe a que se considera que éstos son de gran relevancia para el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública. El principio de máxima divulgación es el eje que guía la práctica de este derecho, ya que el acceso a la información debe ser garantizado de manera amplia por parte del Estado. El régimen restringido de excepciones está directamente relacionado con el principio de máxima divulgación y también es fundamental, ya que la excepción de acceso a la información debe ser lo menos amplia posible, clara, sin ambigüedades y debidamente justificada. A partir de las excepciones se puede vislumbrar la disposición real por parte del Estado para hacer de la información un bien público y para transparentar su actuación. Finalmente, la existencia de la vía judicial es importante a fin de que los usuarios de este derecho dispongan de una garantía y tengan la posibilidad de resolver disputas cuando no se tenga una respuesta satisfactoria en torno al ejercicio de este derecho. Idealmente, además de la vía judicial, se debe tener la posibilidad de apelación ante el sujeto obligado o ante un organismo garante del derecho a la información.

Las preguntas de investigación a partir de las cuales se desarrolla este trabajo buscan responder ¿qué legislaciones de acceso a la información en América Latina presentan mayor calidad, a partir de su correspondencia con la Ley Modelo de la OEA?

La hipótesis es que el derecho a la información pública en América Latina presenta diferentes tipos de diseño institucional. Sin embargo, cuando este diseño es cercano a los estándares establecidos en la Ley Modelo de la OEA su calidad normativa e institucional es mayor.

El artículo se encuentra estructurado de la siguiente forma: Un apartado introductorio, una segunda parte donde se dan precisiones conceptuales, una tercera parte donde se brindan de manera breve de los antecedentes históricos generales de este derecho y sobre las implicaciones que tiene la información como derecho. Enseguida se realiza una contextualización de los orígenes de la institucionalización del acceso a la información en México (2002), Chile (2008), Uruguay (2008) y Colombia (1985 y 2014). Posteriormente, se exponen los resultados de cada caso y también los resultados comparados que se obtuvieron a partir del uso de la matriz construida con base en la Ley Modelo de la Organización de Estados Americanos (OEA). Finalmente, se presentan las conclusiones.

ANTECEDENTES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Los antecedentes del derecho a la información pública se remontan a Suecia, con la *Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act*, de 1766. Sin embargo, este derecho solo ha cobrado importancia de manera relativamente reciente². “Varios cambios paradigmáticos de alcance mundial han contribuido a la creciente aceptación del derecho a la información. Éstos incluyen las transiciones a la democracia, los desarrollos en las tecnologías de la información y los cambios que ha generado en la interacción de las personas” (Mendel, 2009). Por tanto, en plena era de la información es necesario que el derecho de las personas a solicitar información³ al Estado este bien garantizado.

2. En 1989, sólo 13 países contaban con leyes de acceso a información, sin embargo, para junio de 2013, 94 países, incluyendo a gigantes demográficos como Brasil, China, India, Indonesia, Nigeria, Rusia y Estados Unidos tienen tales leyes. Véase *Open Society Justice Initiative “Understanding the Tshwane Principles”, 12 de junio de 2013*. Disponible en: <http://www.opensocietyfoundations.org/briefing-papers/understanding-tshwane-principles> Consultado el 15 de junio de 2013.

3. Para la organización Artículo 19 por información pública se entiende toda la documentación en poder de un órgano público, independientemente de la forma en que se guarde, de su origen y de la fecha de elaboración. La legislación también se aplicará a la documentación clasificada como secreta, que se regirá por el mismo régimen que el resto de la documentación (Fernández de Lara, 2014^a: 31).

Sin embargo, resulta pertinente preguntarse ¿que se entiende por derecho a la información pública? Durante la revisión de la literatura se ha encontrado que los conceptos de derecho de acceso a la información pública y transparencia suelen usarse como sinónimos. Si bien éstos se encuentran estrechamente relacionados es importante hacer énfasis en que son conceptos y prácticas muy diferentes. Por ello, es importante subrayar que esta investigación se enfoca en el DAIP y no en la transparencia gubernamental.

Para Ernesto Villanueva el derecho a la información consiste en “el conjunto de las normas jurídicas que regulan el acceso ciudadano a la información de interés público, particularmente a la que generan los órganos del Estado” (2000, citado por IFAI, 2003: 14). La “Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa” (2010), realizada por la OEA⁴, en su Artículo 1º, proporciona una definición bastante amplia del DAIP (Fernández de Lara, 2014: 72-73), misma que se empleará para el desarrollo de esta investigación⁵. Asimismo, es importante enfatizar que en lo que a este trabajo respecta se considera que el DAIP funciona bien y presenta buenos resultados cuando no enfrenta limitaciones, salvo las excepciones y reservas establecidas, y se encuentra plenamente garantizado en caso de inconformidad con la respuesta dada, que se niegue la información o no sea entregada en tiempo y forma.

Respecto a la importancia del DAIP, Ackerman señala que “Teóricamente, el acceso a la información pública facilita la construcción de un Estado honesto, eficaz y eficiente. Cuando los servidores públicos están conscientes de que sus decisiones y comunicaciones pueden ser revisadas y analizadas por actores externos, sería de esperarse que su actuar público se fundamentará y documentará de mejor forma” (2011:11). Aunque, la creación del marco normativo y de las instituciones encargadas de garantizar las leyes y su aplicabilidad son atribuciones que recaen sobre el Estado, el ciudadano tiene el derecho⁶ y la responsabilidad de acceder a

4. Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa. Organización de Estados Americanos. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/english/ley_modelo_acceso.pdf Consultada el 21 de mayo de 2013.

5. Toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada de entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, empresas e instituciones autónomas, órganos desconcentrados de la administración, y en todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación en el capital o en la formación de decisiones societarias; así como del Poder Legislativo y Judicial, salvo disposición en contrario, en cuanto a su actividad administrativa. Este derecho de información también comprende el derecho a acceder a las informaciones contenidas en actas y expedientes de la Administración Pública, así como a estar informada periódicamente, cuando lo requiera, de las actividades que desarrollan entidades y personas que cumplen funciones públicas, siempre y cuando este acceso no lesione un interés público preponderante o el derecho a la privacidad e intimidad de un tercero. Este derecho también incorpora la posibilidad de formular consultas sobre las competencias y atribuciones de las entidades y funcionarios públicos que en ella laboran y a obtener copia de los documentos que recopilen información sobre sus actividades en la ejecución de las competencias a su cargo.

6. Para Toby Mendel, experto en el tema de acceso a la información, considera que “Hay varias buenas razo-

información sobre las decisiones y acciones desempeñadas por las organizaciones públicas, a fin de disponer de información que le permita controlar, evaluar y sancionar el desempeño de sus representantes y de los funcionarios públicos.

De tal modo, el acceso a la información se configura como una herramienta esencial para observar, vigilar, controlar y exigir cuentas al Estado para romper con la opacidad y el secretismo.

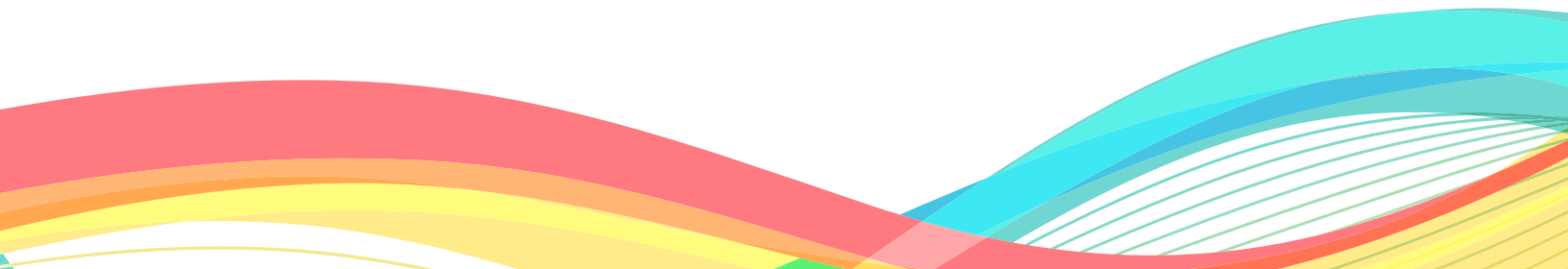
Por lo anterior, se considera que el derecho humano de acceso a la información es fundamental para la gobernanza democrática (Fernández de Lara, 2006), ya que este derecho permite que quienes estén interesados en conocer más sobre los asuntos públicos puedan hacerlo, además interactúa con otros derechos y resulta elemental para la participación y el control ciudadano. Asimismo, el escrutinio público genera incentivos para que el Estado sea más transparente en la toma de decisiones, rinda cuentas y sea responsable⁷ de sus acciones.

Para que el DAIP progrese un primer paso es contar con el derecho en términos jurídicos, un segundo paso es contar con legislaciones específicas que precisen la forma en la que se puede ejercer este y las garantías de que se disponen cuando es negado este derecho. La importancia de "las leyes de acceso a la información es que conceden a los ciudadanos un derecho legal a saber, establecen disposiciones efectivas y determinan el grado de acceso que los ciudadanos pueden tener a la información" (Fernández de Lara, 2006:4), y establecen las excepciones o reservas para acceder a la información. Además, las leyes de acceso a la información son una herramienta contra la opacidad y el secretismo dentro de las burocracias.

Numerosas instituciones internacionales encargadas de la promoción y la protección de los derechos humanos han reconocido la naturaleza fundamental del libre acceso a la información, así como la necesidad de que éste se proteja expresamente por leyes que estén encaminadas a que este derecho se respete e implemente en la práctica. Para Laura Neuman

nes para la creciente aceptación del derecho a la información. De hecho, es más bien sorprendente que haya demorado tanto tiempo que un fundamento tan importante de la democracia logre su reconocimiento general como derecho humano. La idea de que las entidades públicas no retengan la información para sí mismas sino como custodios del bien público está ahora firmemente comprendida por las personas de todo el mundo. Por lo tanto, esta información debe ser accesible a la sociedad, al menos que haya un interés público superior que obligue a mantenerla en secreto". El acceso a la información reduce las asimetrías de información entre individuo y Estado.

7. Para MORLINO, L. (2005) "los ciudadanos de una buena democracia tienen el poder de controlar y evaluar si el gobierno trabaja efectivamente por aquellos valores con pleno respeto a las normas vigentes, el así llamado *rule of law*; y deben ser capaces de vigilar su aplicación eficiente, así como evaluar la eficacia decisional y la responsabilidad política con respecto a las elecciones tomadas por el personal electo". Por tanto, el ejercicio efectivo del derecho a la información es inherente a un sistema democrático de calidad.



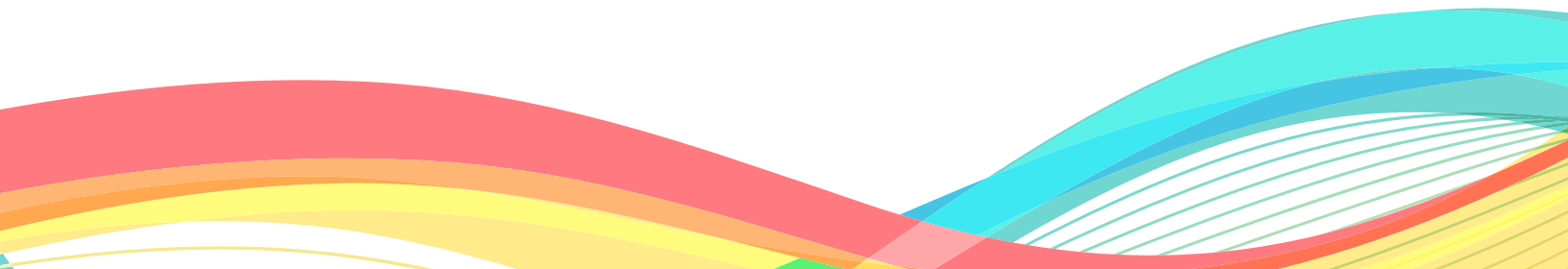
“las leyes especiales sobre acceso a la información son un avance significativo en temas de gobierno abierto y transparencia. Una buena ley obliga a los gobiernos a entregar información que a veces les resulta incómoda, establece además lineamientos claros para la administración pública, enfatiza la publicación automática de información, entre otros importantes beneficios. Esto no quiere decir que una ley sea condición suficiente para la existencia de transparencia, también es necesaria una fuerte cultura de apertura” (2013: 44). Asimismo, en un estudio titulado *Venciendo la cultura del secreto*, también se señala que “la existencia de leyes de acceso a la información que regulan los plazos y consecuencias en caso de no cumplir con la entrega de información pública, incrementan las posibilidades de un efectivo ejercicio del derecho (...) Aunque el derecho al acceso a la información se encuentre reconocido en la misma constitución del país, la inexistencia de regulaciones legales claras promueve comportamientos que impiden su goce pleno” (2011: 24).

Además de disponer de un marco jurídico explícito es necesario un tercer paso, consistente en el diseño de un esquema institucional adecuado, es decir, un organismo autónomo específico (v.g. el Instituto Nacional de Acceso a la Información en México o el Consejo para la Transparencia de Chile), para que el ejercicio y garantía de este derecho no quede solamente en buenas intenciones normativas o sólo sea un adorno democrático que en la práctica se vea obstaculizado por las burocracias poco proclives a la transparencia y al *accountability*.

LA INFORMACIÓN COMO DERECHO

Es importante explicar la relación existente entre la información pública y su ejercicio como un derecho humano y una herramienta que coadyuva al ejercicio de otros derechos humanos. “En la actualidad el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es esencial para promover la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad de cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, empresas e instituciones autónomas, órganos desconcentrados de la administración; así como en el Poder Legislativo y Judicial, salvo disposición en contrario, en cuanto a su actividad administrativa” (Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa, Organización de Estados Americanos, 2010; *Acces Info Europe*, 2010).

En 1999, la organización Artículo 19 publicó un documento de gran trascendencia titulado *El derecho del público a saber*, el cual establece una serie de principios mínimos en los que debería basarse la legislación relativa a la libertad de información. Por su parte, en agosto de 2008, el Comité Jurídico Interamericano, a través de la resolución CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08),



estableció un listado de diez principios sobre el derecho de acceso a la información. Para los fines de esta investigación se retoman los principios postulados, tanto por Artículo 19 como por la Organización de Estados Americanos, como parte de los principios que idealmente debe contener un adecuado régimen de acceso a la información (Fernández de Lara, 2014^a: 31-32).

Tanto los principios postulados por Artículo 19 como por el Comité Jurídico Interamericano se consideran parte fundamental de los elementos que debe contener un adecuado régimen de acceso a la información y su enunciación explícita forma parte de los indicadores que se evalúan en la primera dimensión de la matriz (ver anexos 1 y 2).

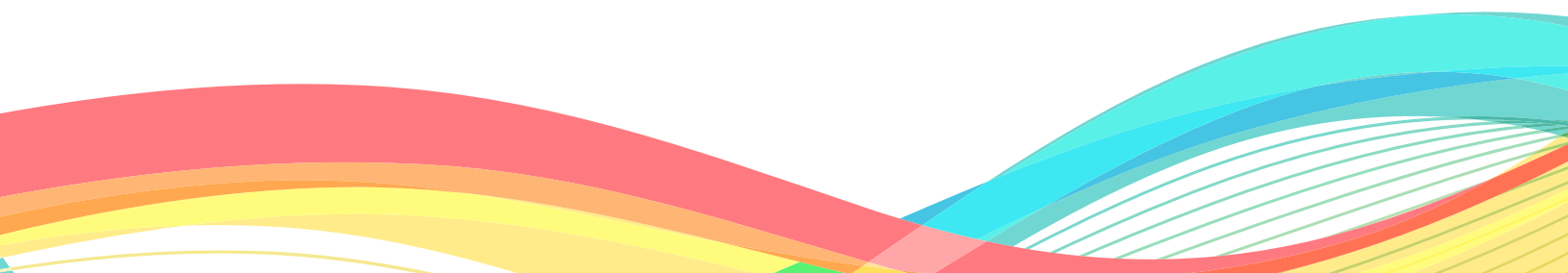
CONTEXTO HISTÓRICO DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS ESTUDIOS DE CASO

Se considera de gran importancia, para tener una mejor comprensión de nuestras unidades de análisis, conocer el contexto normativo e institucional en el que se ha desarrollado el derecho de acceso a la información en Colombia, México, Uruguay y Chile. Además resulta de relevancia analizar el papel que diversos actores, estatales y de la sociedad civil, nacionales y/o internacionales, tuvieron en impulsar y aprovechar la estructura de oportunidad que permitió poner en la agenda pública el tema del derecho de acceso a la información y, posteriormente, su institucionalización y el *path dependence* que ha seguido este derecho en cada caso.

Lo anterior también resulta pertinente para tener una mejor comprensión del diseño institucional en materia de acceso a la información pública que se ha seguido en cada una de las unidades de análisis, lo cual es importante a fin de entender la lógica de lo adecuado que en materia de acceso a la información pública subyace en cada país.

CONTEXTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

El derecho de acceso a la información pública en México tuvo parte de su origen en las reformas políticas impulsadas por la Comisión Federal Electoral en 1977; ya que como parte de esta reforma política también se aprobó la modificación del artículo 6º constitucional, con el cual se establecía, de manera por demás ambigua, que “el derecho a la información sería garantizado por el Estado”. Sin embargo, la ambigüedad de la redacción, la falta de reglamentación de dicha reforma, la opacidad de la estructura institucional que prevalecía en esa época y, sobre todo, la ausencia de condiciones democráticas efectivas para hacer que este



derecho fuera una práctica posible, dieron como resultado que en los hechos el ejercicio de este derecho fuera improcedente.

Pese a esto el tema fue impulsado por algunos actores sociales, principalmente periodistas independientes y académicos, quienes abogaron por una mayor regulación y especificidad en torno a cómo podía accederse al uso efectivo del derecho a la información pública, como una respuesta a las restricciones que el autoritarismo del régimen del Partido Revolucionario Institucional hacía en contra de libertades⁸. En las dos décadas siguientes los avances que se dieron fueron escasos, aunque con las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia, tanto las favorables como las no favorables al derecho a la información pública, se pasó gradualmente del reconocimiento del asunto a la adopción del mismo.

Una particularidad del caso mexicano - a diferencia de Colombia, Chile y Uruguay que son Estados Unitarios- es que el desarrollo legislativo de este derecho avanzó inicialmente desde el nivel local, ya que en las entidades federativas de Jalisco y Sinaloa se expidieron las primeras leyes de información y transparencia. En tanto, a nivel federal fue hasta el año 2001 - en pleno periodo de alternancia democrática- cuando el tema del derecho a la información pública inició su proceso legislativo (Fernández de Lara, 2014a, 2016).

El Poder Ejecutivo sería quien impulsaría este tema en la agenda pública federal y el 30 de noviembre de 2001, el presidente Vicente Fox presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa que contenía la propuesta de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, misma que fue aprobada por unanimidad por el Congreso de la Unión el 24 de abril de 2002. Posteriormente, vendría un efecto cascada que resultó en que para 2007 todas las entidades federativas de México dispusieran de una ley de acceso a la información.

Además, al final de la Administración de Vicente Fox, los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua, Veracruz, Zacatecas y el jefe de gobierno del Distrito Federal impulsaron la denominada "Iniciativa de Chihuahua" con el objetivo de establecer un marco mínimo para las legislaciones estatales en materia de derecho a la información pública. Posteriormente las Cámaras de Diputados y de Senadores aprobaron por unanimidad, en abril de 2007, la reforma del Artículo 6º que elevaba el derecho a la información a rango constitucional (López-

8. Eduardo Guerrero considera que pese a todo, hubo aspectos que permitieron que el tema fuera avanzando gradualmente. Guerrero, E. Después de 1977 hubo varios intentos para reglamentar el artículo sexto constitucional y, con ello, otorgarle vigencia al derecho a la información. Sin embargo, ninguno fructificó. Aun así, gracias a las presiones de algunas organizaciones de la sociedad civil, a la lógica de la competencia política y cómo sostiene López Ayllón, a la apertura comercial (pues las exigencias entre socios comerciales, de actuar bajo parámetros predecibles y de contar con certeza jurídica para resolver controversias implican, en gran medida, transparencia de regulaciones y procedimientos), los conceptos de transparencia y acceso a la información se abrieron paso poco a poco en la legislación mexicana (2008: 58).

Ayllón, Marván, 2007: 20). El hecho de que el acceso a la información pública se elevará a la categoría de derecho fundamental revistió gran trascendencia para el fortalecimiento de este derecho y de la transparencia pública en México.

De manera reciente, a finales del año 2013, el Poder Legislativo se insertó en un nuevo debate y propuestas tendientes a reformar la Constitución y la legislación vigente en materia de acceso a la información, la reforma fue aprobada el 26 de noviembre de 2013. Éstas derivaron en el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política en materia de transparencia, mismo que fue promulgado por el presidente Enrique Peña Nieto el 7 de febrero de 2014. El resultado fue la nueva ley general de transparencia y acceso a la información pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.

CONTEXTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN CHILE

Desde el inicio de su transición Chile, luego de una larga y cruenta dictadura militar, ha sido destacado como ejemplo de estabilidad política y de crecimiento económico. Sin embargo, los gobiernos de la transición no fueron inmunes a problemas de corrupción, sobre todo los relacionados con empresas públicas como la Empresa Nacional de Petróleo en 1993 o el caso de la Corporación Nacional del Cobre en 1994. Ante este escenario de escándalos de corrupción el segundo gobierno de la concertación, encabezado por Eduardo Frei (1994-2000), creó la Comisión Nacional de Ética Pública como medida preventiva a fin de impulsar una agenda y medidas que incentivarán una mayor probidad y transparencia en la gestión pública.

Pese a este primer esfuerzo preventivo, durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) se evidenciaron nuevos casos de corrupción como el caso Coimas, el caso Sobresueldos y el caso del Ministerio de Obras públicas, mismos que tuvieron un mayor impacto en la opinión pública. La primera respuesta del Estado fue que los conflictos se dirimieran en los tribunales, sin embargo, la presión de los medios de comunicación y de algunos líderes de la derecha política incidieron en que en el 2003 se creara la Comisión para el Fortalecimiento de la Transparencia y la Probidad Pública, que propuso una agenda de 49 medidas, entre las que destacan la ley de financiamiento de la política, el perfeccionamiento del servicio civil y de Chilecompras⁹.

9. Ver MUÑOZ, A. "Transición a la democracia, políticas de probidad y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. El caso de Chile". En: José Zalaquett y Alex Muñoz [editores] (2008), *Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Caso en América Latina*. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, pp.115-120.

En 2005 se introdujo una reforma al artículo 8° (Ley 20.050) de la Constitución chilena, ampliando el acceso a la información a todos los órganos del Estado. Y se restringieron las causales de reserva de información para proteger el derecho de las personas, el normal funcionamiento del órgano, el interés nacional y la seguridad nacional. En marzo de 2006 Michelle Bachelet asumió, por primera ocasión, la presidencia chilena y durante el primer periodo de su mandato estalla un nuevo caso de corrupción con Chiledeportes. La presidenta respondió mediante la creación de una Comisión encargada de generar una nueva agenda de probidad a fin de "formular un conjunto de proposiciones conducentes a favorecer la eficiencia, objetividad, responsabilidad pública y calidad profesional de la gestión del Estado (Muñoz, 2006: 119)". Aún con las reformas legislativas y constitucionales que establecieron que la información de los órganos del Estado era pública, en los hechos su aplicabilidad siguió presentando muchas limitaciones para quienes buscaban hacer uso de su derecho.

De ahí que en septiembre de 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitiera una histórica resolución contra el Estado Chileno, al considerar que este no estaba cumpliendo con garantizar el derecho a la información del ciudadano Claude Reyes¹⁰. En dicha resolución la Corte Interamericana señaló al la importancia de adoptar "las medidas necesarias para la creación de prácticas y mecanismos que garanticen a los individuos el acceso efectivo a la información pública o a la información de interés colectivo".

A partir de esta coyuntura crítica, producto de la presión internacional, se gestó gradualmente un cambio organizacional mediante el cual Chile dio inicio al proceso de garantía del derecho a la información. La Ley de Acceso a la Información Pública de Chile (Ley 20.285) se publicó en el Diario Oficial el 20 de agosto de 2008.

10. El caso se inició en 1998 y trata sobre la violación del derecho de acceso a la información pública en relación con las consecuencias medioambientales y económicas del fallido proyecto forestal Trillium, también conocido como Río Condor, que iba desarrollándose en el extremo sur de Chile. Los peticionarios habían solicitado información al Comité de Inversión Extranjera sobre aspectos comerciales del proyecto. Como sólo recibieron parte de la información solicitada, decidieron recurrir a los tribunales de justicia. Sin embargo, el recurso judicial interpuesto fue rechazado a través de una escueta resolución que se limitaba a decir que adolecía de "manifiesta falta de fundamento". Ante esta respuesta una red de organizaciones chilenas y extranjeras recurrieron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Véase MUÑOZ, A. "Transición a la democracia, políticas de probidad y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. El caso de Chile". En: José Zalaquett y Alex Muñoz [editores] (2008), *Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Caso en América Latina*. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, pp.125-126.

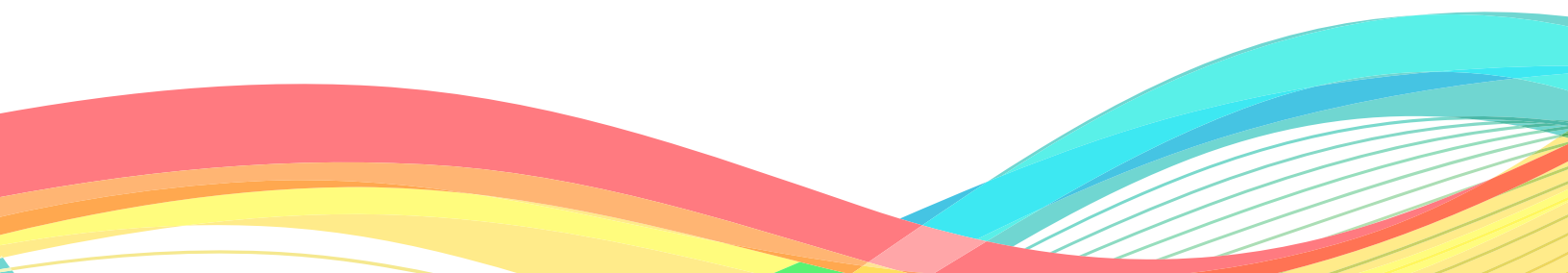
CONTEXTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN URUGUAY

La Constitución Uruguaya de 1967, enmendada, no garantiza el derecho de acceso a la información en poder de las entidades públicas. El Artículo 29, sin embargo, sí garantiza el derecho a la libertad de expresión, por cualquier medio posible, libre de censura previa, aunque puede estar sujeto a restricciones establecidas por la ley. La Ley No. 18.381 sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley DI) se adoptó el 17 de octubre de 2008 para dar vigor al derecho a la información (Mendel, 2009: 163).

La Ley N°18.381 "tiene su origen en la sociedad civil. La historia comienza aproximadamente en el año 2004 -cuando con el objetivo de trabajar por el reconocimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública-, un conjunto de organizaciones conforman un equipo de trabajo denominado Grupo de Acceso a la Información Pública (GAIP). Este grupo estaba integrado por organizaciones especializadas en Derechos Humanos como Amnistía Internacional-Sección Uruguay, IELSUR y SERPAJ, especializadas en la defensa de la libertad de expresión y de pensamiento como APU y AMARC, organizaciones que trabajan por la transparencia del Estado como Uruguay Transparente y Asociación Ciudadana por los Derechos Civiles, o que trabajan con el manejo y la organización de la información como el Archivo General de la Nación, Archiveros sin Fronteras- Sección Uruguay, Asociación Uruguaya de Archiveros y Escuela Universitaria de Bibliotecología y Ciencias afines" (Romero, 2010).

Otra coalición promotora fundamental para el impulso del derecho a la información pública en Uruguay ha sido el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo), creada en 2008. Esta organización ha producido diferentes informes y publicaciones sobre la aplicación práctica del derecho en este país y también ha realizado estudios comparados, por ejemplo el libro *Venciendo la cultura del secreto* (2011), donde se analiza el DAIP en 7 países: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay.

En los que se refiere a la Ley N°18.381, esta establece que para la promoción, implementación y cumplimiento de la ley de acceso a la información pública se creó la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), como órgano de control desconcentrado y con independencia técnica de la Agencia para la Sociedad de la Información y el conocimiento (AGESIC). En el análisis del caso uruguayo se han encontrado pocas referencias sobre el origen. Sin embargo, lo que se hace evidente es que para el Estado uruguayo este derecho esta fuertemente relacionado con el gobierno electrónico y una política de datos abiertos.



CONTEXTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN COLOMBIA

Llama la atención que el segundo país en incorporar en su legislación - aunque fuera de manera implícita - el derecho a acceder a información pública fue un país latinoamericano, específicamente Colombia, a través del Código Político y Municipal de la República de Colombia, sancionado el 3 de diciembre de 1888.

Sin embargo, sería hasta 1984, casi un siglo más tarde a la entrada en vigencia del Código de Organización Política y Municipal (1888), que el Ministerio de Gobierno de Colombia propuso un proyecto de ley "por el cual se garantiza el derecho de información". De dicho proyecto surgió la Ley 57, publicada en el Diario Oficial del 12 de julio de 1985, por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales. Esto explica, en parte, la larga tradición que el derecho de petición tiene en Colombia.

Esta ley resultó bastante innovadora y adelantada para el contexto latinoamericano de su época. Seis años después de la entrada en vigor de la Ley 57, en la nueva Constitución de 1991, se estableció, en el artículo 74º, que "Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los que establezca la ley".

Sin embargo, tendrían que pasar tres décadas (1984-2014), para que se desarrollara una legislación más específica y amplia para garantizar el derecho de acceso a la información. Un proceso que fue fuertemente impulsado desde la sociedad civil a través de organizaciones como Transparencia por Colombia¹¹, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad y la Alianza Más Información y Más Derechos, las cuales desde 2009 impulsaron la creación de una "Ley Estatutaria de Acceso a la Información", tomando como referencia la Ley Modelo de la OEA.

Más tarde, en noviembre de 2011, dicho proyecto fue acumulado con dos proyectos de los Senadores Carlos Emiro Barriga y Juan Manuel Corzo. El resultado fue el texto conciliado al Proyecto de Ley Número 156 de 2011 del Senado, 228 de 2012 Cámara. Una vez aprobado el proyecto fue enviado el 21 de junio de 2012 a la Corte Constitucional para su revisión¹², misma que declaró exequible el proyecto el 10 de mayo de 2013¹³, aunque con modificaciones y de-

11. Preguntas frecuentes: Proyecto de Ley Estatutaria de Acceso a la Información Pública. Disponible en: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=164:preguntas-frecuentes-ley-acceso-informacion-publica-transparencia&catid=87:articulos&Itemid=448 Consultado el 13 de febrero de 2013.

12. Para observar con detalle el proceso legislativo que ha seguido este proyecto de ley véase Congreso Visible. Org Disponible en: <http://congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual/6501/#tab=2> Consultado el 15 de agosto de 2013.

13. Proyecto de Ley Estatutaria por el cual se crea la Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información

clarando inexecutable algunos artículos o parte de éstos¹⁴. Finalmente, el 6 de marzo de 2014 el presidente Juan Manuel Santos la aprobó como la Ley 1712.

PROPUESTA DE OPERACIONALIZACIÓN PARA LA COMPARACIÓN DE LOS CASOS

La Ley Modelo de la OEA, empleada como tipo ideal en la comparación realizada en esta investigación, integra las recomendaciones de especialistas en el tema y las experiencias normativas y prácticas que han tenido diversos países de América Latina en materia de derecho a la información, no se trata de decir que hay un mejor modelo que otro, sino de mostrar que las recomendaciones hechas por la Ley Modelo coadyuvan a mejorar la calidad normativa de las legislaciones de acceso a la información, lo cual puede incidir en una mayor facilidad en el acceso y uso de este derecho. Lo anterior, teniendo en consideración que las particularidades del contexto organizacional, de los actores que intervienen y el uso que la sociedad haga del derecho a la información también serán variables determinantes – que deben estudiarse con mayor detenimiento- en los resultados que se tengan en la implementación de las legislaciones de acceso a la información pública; por ejemplo, el grado de profesionalización e institucionalización de los funcionarios públicos varía entre países, cuestión que tiene incidencia en el proceso de implementación de la ley.

A fin de poder comparar las características con que se ha configurado la calidad de las legislaciones de acceso a la información pública (variable dependiente) en México, Chile, Colombia y Uruguay se empleará como tipo ideal la Ley Modelo creada por la OEA. Para ello se elaboró una matriz¹⁵ que contiene cinco dimensiones (variables independientes) que se consideran sustanciales para poder evaluar el diseño institucional: 1) características del régimen de acceso a la información; 2) sujetos obligados; 3) régimen restringido de excepciones; 4) garantía del régimen de derecho a la información o vía judicial; y, 5) existencia de un organismo encargado de promover y garantizar el derecho a la información pública.

Pública Nacional. Delimitación del derecho de acceder a los documentos públicos, en el marco constitucional colombiano. Corte Constitucional de la República de Colombia, comunicado No. 18 mayo 8 y 9 de 2013. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2018%20comunicado%2008%20y%2009%20de%20mayo%20de%202013.pdf> Consultado el 21 de mayo de 2013.

14. Para conocer con más detalle los fundamentos de la decisión de la Corte Constitucional y de los artículos exequibles y los inexecutable véanse de las páginas 13 a la 19 comunicado No. 18 mayo 8 y 9 de 2013 de la Corte Constitucional de la República de Colombia. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2018%20comunicado%2008%20y%2009%20de%20mayo%20de%202013.pdf> Consultado el 21 de mayo de 2013.

15. La propuesta de matriz que se presenta se creó con base en la revisión de diversa bibliografía y estudios como la Métrica de la Transparencia 2010 y 2014, realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económica.

La primera dimensión es altamente normativa y pone énfasis en que el acceso a la información sea considerado: a) un derecho humano a nivel constitucional; b) que incentive la transparencia dentro de las organizaciones estatales, mediante la obligación de brindar información mínima de manera activa; y, c) que la legislación de acceso a la información contenga de manera enunciativa y explícita los principios que, tanto la OEA como la Organización Artículo XIX, consideran esenciales para un régimen de información de calidad.

La segunda dimensión pone énfasis en que la legislación sea: a) amplia y aplicable a toda autoridad pública perteneciente a todas las ramas de gobierno (poderes ejecutivo, legislativo, judicial) y en todos los niveles de la estructura gubernamental (central o federal, regional, provincial o municipal); b) que también se aplique a organismos independientes o autónomos de propiedad del gobierno o controlados por el mismo, incluso a organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos (directa o indirectamente) o que desempeñan funciones y servicios públicos. Un sistema amplio de sujetos obligados genera más posibilidades para que el régimen de acceso a la información pueda ejercerse.

La tercera dimensión es relevante para poder vislumbrar las posibilidades de acceso real y efectivo que una persona tiene cuando realiza una solicitud de información. En un régimen democrático abierto a la información las reservas de información deben ser una excepción, deben ser transparentes, estar bien justificadas y ser limitadas a criterios que respondan a circunstancias específicas.

La cuarta dimensión permite analizar el grado de garantía que tienen las personas para hacer efectivo su derecho de acceso a la información, mediante la apelación, reclamo o tutela ante los sujetos obligados, ante la Comisión de Información (en caso de existir), o incluso ante un tribunal judicial cuando se incumpla o deniegue la entrega de la información.

Finalmente, la quinta dimensión busca analizar la relevancia que tiene una Comisión de Información para promover el derecho y poder emitir órdenes vinculantes para garantizarlo en caso de que este sea denegado. Para poder cuantificar los estándares mínimos con que cuenta cada una de las unidades de análisis, así como de poder encontrar puntos de convergencia y divergencia entre los tipos de diseño institucional, se diseñó una matriz de datos (ver anexo 1) consistente en las 5 dimensiones señaladas, con sus respectivas, subcategorías y variables¹⁶. A cada dimensión se le asignó una puntuación a partir de tres niveles de impor-

16. La primera dimensión, "régimen de acceso a la información" (con una valoración total de 15), se encuentra conformada por tres categorías y tres variables. La segunda dimensión, "sujetos obligados" (con una valoración total de 15), se encuentra conformada por una categoría y seis variables. La tercera dimensión, "régimen restringido de excepciones" (con una valoración total de 25), se encuentra conformada por cuatro categorías y 14 variables. La cuarta dimensión, "garantía del régimen de derecho a la información o vía judicial" (con una valoración total de 20), se encuentra conformada por tres categorías y 6 variables. Finalmente, la quinta dimensión "

tancia (15, 20 y 25), según el peso que se considera tiene cada dimensión para poder medir cada caso, a partir del modelo ideal que contiene una puntuación total de 100 (se reconoce que la ponderación puede presentar sesgos valorativos).

Analizar la calidad normativa de una ley no es una tarea sencilla, tal y como se ha señalado en el estudio "Métrica de la Transparencia 2010", medirla presenta un doble problema: 1) cómo cuantificar la calidad de una ley y 2) cuál es el estándar para medirlo. Y también una doble limitación: I) una ley es una condición necesaria pero no suficiente y II) las mediciones normativas no permiten inferencias sobre su implementación y eficacia (la medición de la eficacia del acceso a la información es la siguiente etapa que se busca desarrollar, como parte de la tesis de doctorado).

USO DEL SISTEMA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Un derecho que no se conoce es un derecho que no puede ser ejercido. Sin embargo, de poco sirve el reconocimiento formal de un derecho, si es que no existen las instancias donde reclamarlo y con la autoridad necesaria para hacerlo exigible (Índice de Transparencia y Acceso a la Información, 2013: 23). De acuerdo al informe *Venciendo la cultura del secreto*, hay fuerte evidencia de que "el Estado en sus distintas formas de actuación, no siempre permite el acceso a la información que se encuentra en su poder. Las causas varían según se cuenta con una ley o no, y de acuerdo a cuan establecidos estén los organismos de implementación"(2011: 28).

En el citado informe se establece que en lo referente al procesamiento y respuesta de las solicitudes de información las principales problemáticas que se han detectado son la falta de procedimientos adecuados y especializados, el incumplimiento de los plazos para entregar la información, baja capacidad institucional para responder a las solicitudes, el ignorar o hacer omisión a los pedidos (*negativa ficta*) y la falta de un monitoreo adecuado. México y Chile se presentan como la excepción en la región en cuanto a los problemas de monitoreo y sistematización de la información, aunque también presentan dificultades para la evaluación de la calidad de las respuestas (CAINFO y *Open Society*, 2011).

organismo de información garante del derecho" (con una valoración total de 25), se encuentra conformada por tres categorías y 16 variables.

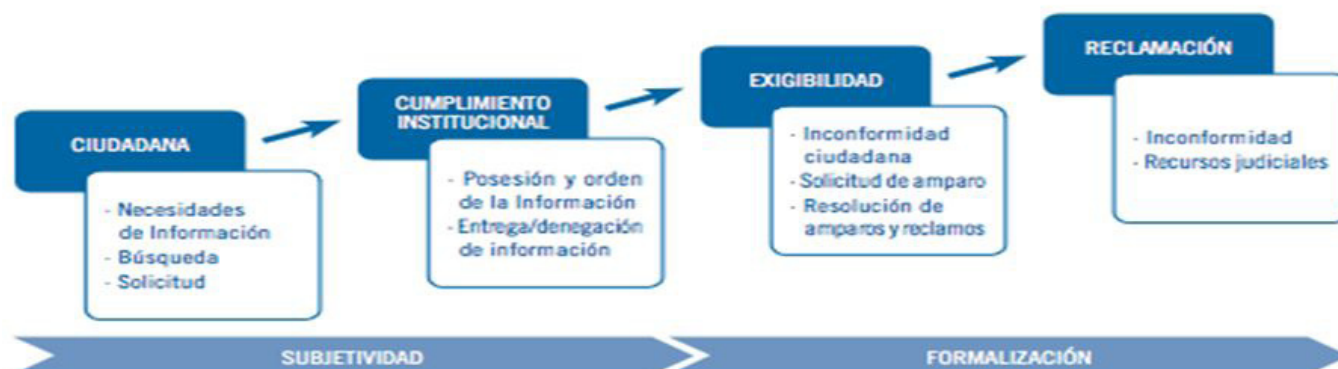
Cuadro I.- Número de solicitudes de información recibidas en México, Chile y Uruguay desde el año de entrada en vigor de cada ley hasta la fecha.

Año	Solicitudes de Información			
	México	Chile	Uruguay	Colombia*
2003	22,885			
2004	34,793			
2005	44,690			
2006	52,026			
2007	80,495			
2008	87,256			
2009	97,999	23,912	9	
2010	100,926	35,409	10,849	
2011	96,520	39,960	4,477	
2012	94,711	71,586	20,855	
2013	109,366	61,299	14,840	
2014	114,727	65,868	17,822	No disponible

Fuentes: Informe de labores del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2015). México; Memoria Institucional del Consejo para la Transparencia. Periodos comprendidos entre el 2009 y 2014. Para el caso de Uruguay se hizo una solicitud de información ante la Unidad de Acceso a la Información Pública. Expediente 2016-2-10-0000119. Para el caso de Colombia se realizó una solicitud de información ante la Procuraduría General de la Nación con número de radicado SIAF: 171520, la cual no respondió la información solicitada. La legislación de información de Colombia apenas entró en vigor a finales de 2014.

El derecho de acceso a la información en México, Chile, Uruguay y Colombia se encuentra al alcance de todas las personas en términos normativos, ya que es un derecho garantizado constitucionalmente y con una legislación específica. Sin embargo, también es cierto que para llevarse a la práctica este derecho requiere de ciertos conocimientos técnicos para ejercerlo, conocimientos que además se hacen más sofisticados conforme mayores sean las fases de la exigencia en que se desarrolla dicho derecho (ver figura 1).

Figura I.- Fases del proceso de acceso a la información pública



Fuente: Índice de Transparencia y Acceso a la Información (2013). Consejo para la Transparencia de Chile.

Si se analiza con detenimiento el escalamiento de las fases del proceso de acceso a la información este conlleva también un alza en los requerimientos técnicos y de virtud cívica para poder hacer efectivo el derecho. Así, al inicio del proceso se puede situar fácilmente un perfil de solicitante que, sin mucho conocimiento, es capaz de entrar en un ciclo de demanda de información. Sin embargo, a medida que se avanza, se van haciendo mayores exigencias cognitivas, motivacionales y técnicas para desenvolverse con comodidad, hasta llegar al espacio jurídico formal, sustentado sobre el conocimiento experto (Índice de Transparencia y Acceso a la Información, 2013: 23).

Lo anterior, ayuda a explicar porque el ejercicio de este derecho no es tan sencillo como pudiera pensarse en un principio, dado el marcado carácter jurídico que tiene su uso, sobre todo cuando la información solicitada no es entregada o es denegada, es decir, a mayor opacidad mayor dificultad para formalizar la exigibilidad del derecho. Complejidad que se hace aún mayor cuando no se dispone de una legislación específica en materia de acceso a la información combinada con la existencia de un organismo autónomo que funcione como garante del derecho.

En una siguiente etapa de esta investigación (que por cuestiones de las diferencias de las plataformas tecnológicas y en los tiempos de entrega de información de cada país no fue

posible presentar en este trabajo) se tiene proyectado hacer uso de un usuario simulado¹⁷ que permita evaluar y comparar aspectos como: 1) la recepción, el tiempo de respuesta y la calidad de la información; 2) que cuando los sujetos obligados invoquen las reservas o excepciones para negar la información estas respuestas se encuentren fundamentadas adecuadamente y con base en lo establecido en la ley; y, 3) verificar que las garantías jurídicas con que cuenta el usuario, para poder interponer recursos de revisión o tutelas, sean efectivas para garantizar su derecho.

RESULTADOS

En la comparación realizada entre el marco normativo ideal propuesto a partir de la Ley Modelo de la OEA y cada uno de los países se obtuvieron las siguientes puntuaciones (ver cuadro 2). La ponderación arroja el resultado de cada una de las dimensiones y el total (para ver más detalles revisar el anexo 1 y 2).

17. De acuerdo a la Métrica de la Transparencia 2014 "La técnica del usuario simulado es de gran utilidad para el diagnóstico y evaluación de procesos del sector público, pues permite obtener información detallada sobre el funcionamiento real de un proceso de atención o gestión. Así, el ejercicio de usuario simulado es una herramienta que permite analizar el funcionamiento cotidiano del ejercicio del derecho de acceso a la información (CIDE, 2015: 95)".

Cuadro II.- Resultados de la comparación entre países respecto al modelo ideal construido.

A) Dimensión	Chile			Colombia			México			Uruguay		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
1) Régimen de Acceso a la información	10	0	0	15	5	5	15	5	5	5	0	0
		5	5		5	5		5	5		5	5
		5	5		5	5		5	5		0	0
2) Sujetos Obligados	15	15	2.5	15	15	2.5	15	15	2.5	12.5	12.5	2.5
			2.5			2.5			2.5			2.5
			2.5			2.5			2.5			2.5
			2.5			2.5			2.5			2.5
			2.5			2.5			2.5			2.5
			2.5			2.5			2.5			2.5
			2.5			2.5			2.5			2.5
3) Régimen restringido de excepciones	15.2	4.5	1.5	20.5	3	1.5	20.5	1.5	1.5	15	4.5	1.5
			1.5						0			1.5
			1.5			1.5			0			1.5
		9	1.5		9	1.5		10.5	1.5		9	1.5
			1.5			1.5			1.5			1.5
			0						0			1.5
			1.5			1.5			1.5			1.5
			1.5			1.5			1.5			1.5
			1.5			1.5			1.5			1.5
			1.5			1.5			1.5			1.5
			0			0			1.5			0
		1.7	1.7		3.5	3.5		3.5	3.5		0	0
		0	0		5	2.5		5	2.5		1.5	0
		0	0			2.5			2.5			1.5
		8	4		8	4		4	4		8	4
			4			4			0			4
			4			4			4			4
			4			4			4			4
			4			4			4			4
			4			4			4			4
4) Garantía del derecho de información: apelaciones y vía judicial	14	0	0	11	3	3	14.5	4.5	3	11	0	0
		0	0		3	0		4.5	1.5		0	0
		6	3		0	0		6	3		3	3
		3	3		0	0		6	3		0	0
		8	4		8	4		4	4		8	4
		8	4		8	4		4	0		8	4
		8	4		8	4		4	0		8	4
5) Comisión de Información garante de derechos	22.5	7.5	2.5	6.5	2.5	2.5	20.5	10	2.5	11.6	2.5	2.5
			2.5			0			2.5			0
			2.5			0			2.5			0
			0			0			2.5			0
			1.5			0			1.5			1.5
		10	1.4		0	0		6.5	1.4		5.1	1.4
			1.4			0			0			0
			1.4			0			0			0
			1.4			0			0			0
			1.4			0			1.4			0
			1.5			0			0.7			0.7
			1			1			1.5			1.5
			1			1			1			1
		5	1		4	1		4	1		4	1
			1			1			1			1
			1			1			1			1
			1			0			0			0
			1			1			1			1
TOTAL	76.7	76.7	76.7	68	68	68	85.5	85.5	85.5	55.1	55.1	55.1

Fuente: Elaboración propia

En la comparación realizada entre el marco normativo ideal propuesto a partir de la Ley Modelo de la OEA y cada uno de los países se obtuvieron las siguientes puntuaciones (cuadro3).

Cuadro III.- Resultados globales obtenidos por cada país.

País	Puntuación obtenida en la Matriz de evaluación
México	85.5/100
CHILE	76.7/100
URUGUAY	68/100
COLOMBIA	55.1/100

Fuente: Elaboración propia

PRINCIPALES RESULTADOS POR PAÍS

MÉXICO

Es importante mencionar que la últimas reforma constitucional (2014), en materia de acceso a la información, influyó para que México obtuviera la ponderación más alta, ya que algunas de las modificaciones realizadas guardan relación con las recomendaciones hechas por la Ley Modelo de la OEA. Este país presenta sus principales fortalezas en las dimensiones de régimen de acceso a la información, régimen restringido de excepciones y en la garantía del derecho a la información (apelaciones y vía judicial).

De los cuatro casos analizados este es el país con la legislación más antigua en materia de acceso a la información. A la fecha se han realizado diversas reformas constitucionales y en la legislación secundaria, tanto a nivel federal como estatal. A diferencia del caso chileno y colombiano, al ser un país federal, México presenta un alto grado de asimetría entre la legislación federal y las respectivas legislaciones locales.

En la práctica esto refleja que en algunos estados hay menos garantías para el cumplimiento del DAIP, aun cuando en la Constitución se establezcan los principios que deben ser desarrollados en cada ley (...) la única ley dentro del rango de "buena ley" es la del Distrito Federal, seguida por 13 leyes en el rango de "regular" y 19 leyes consideradas "malas". El promedio general es bastante bajo, se mantiene en el rango de leyes malas con 5.7 (Fundar, 2014: 11-12)".

Esta heterogeneidad en las leyes de acceso a la información incide en que este derecho se encuentre entre regular y poco garantizado en muchas entidades federativas de México, lo cual genera desincentivos para el ejercicio de los usuarios de este derecho. Aunque, la nueva legislación federal le da al INAI facultades para poder resolver casos estatales se recomienda que el INAI ponga más cuidado en las anomalías y opacidad que se presentan en los organismos de información a nivel estatal.

CHILE

Este país presenta sus principales fortalezas en las dimensiones de garantía del derecho a la información (apelaciones y vía judicial) y de organismo de información garante del derecho. El principal punto débil de la legislación chilena se refiere al régimen restringido de excepciones en el cual se encuentran algunas limitaciones para el ejercicio del derecho a la información.

Lo anterior va en contra de los principios de la OEA, los cuales establecen que las excepciones deben ser claras y limitadas¹⁸. Por tanto, en un régimen que sea proclive a la transparencia las limitaciones de acceso a la información pública deben ser, precisamente, una excepción y estar bien justificadas, incluso aquellas relacionadas con temas como la privacidad y la seguridad pública y nacional.

La legislación chilena incorpora conceptos, un tanto ambiguos, como "orden público"¹⁹ e "interés nacional", quizás como reflejo de los vestigios de su añeja doctrina de seguridad nacional y sus históricos conflictos limítrofes con Argentina, Perú y Bolivia. La evidencia de este énfasis en la visión estratégica y la doctrina de seguridad nacional se encuentra en el artículo 22° de la Ley 20.285, el cual establece que el "carácter de secreto o reservado será indefinido tratándose de los actos y documentos que, en el ámbito de la defensa nacional, establezcan la planificación militar o estratégica, y de aquéllos cuyo conocimiento o difusión puedan afectar: a) la integridad territorial de Chile; b) La interpretación o el cumplimiento de un tra-

18. MENDEL, T. llama la atención sobre el hecho de que "es complejo determinar la envergadura legítima de las excepciones para el derecho de acceder a la información. Por un lado, un sistema de excepciones demasiado amplio puede perjudicar gravemente el derecho. En algunos casos, las leyes sobre el derecho a la información que son muy eficaces en una dimensión se debilitan en gran medida por un régimen de excepciones excesivamente amplio o abierto. Por otro lado, obviamente es importante que todos los intereses legítimos de confidencialidad sean atendidos adecuadamente, porque de otra manera se requerirá legalmente que las entidades públicas divulguen información aunque les cause perjuicios exagerados" (2009: 43).

19. En los comentarios de la Ley Modelo de la OEA se rechaza explícitamente la excepción relativa al "orden público", ya que considera dicha expresión como sumamente vaga por lo que podría ser susceptible de ocasionar abusos en su aplicación.

tado internacional suscrito por Chile en materia de límites; c) La defensa internacional de los derechos de Chile; y d) La política exterior del país de manera grave".

Para el caso chileno se recomienda impulsar una reforma constitucional que tenga por objetivo incrementar la calidad normativa de su legislación a partir de dos aspectos: 1) incorporar el acceso a la información como un derecho humano establecido y garantizado a nivel constitucional y 2) reducir el régimen restringido de excepciones de acceso a la información y especificar que éstos no se aplicarán en casos de violaciones graves a los derechos humanos o delitos de *lesa* humanidad.

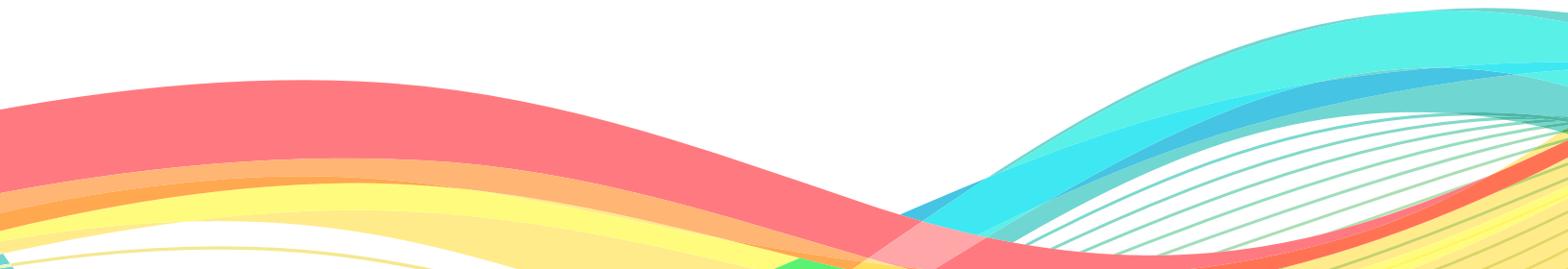
URUGUAY

La legislación de este país es la que presenta el puntaje global más bajo. Además es la que presenta mayores debilidades, ya que cuatro de las cinco dimensiones (régimen de acceso a la información, sujetos obligados, régimen restringido de excepciones y garantía del derecho: apelaciones y vía judicial) presenta los puntajes más bajos.

Las bajas puntuaciones en las dimensiones de régimen restringido de excepciones y en la correspondiente a las garantías del derecho mediante apelaciones ante el sujeto obligado, el organismo de información o por la vía judicial, se explica por lo siguiente: en prime lugar, los principios del régimen de información no se encuentran incorporados explícitamente en la legislación; y en segundo lugar, porque la UAIP, aunque puede recibir denuncias y emitir recomendaciones a los sujetos obligados, no tiene carácter vinculante, por lo que en caso de que sus decisiones no sean acatadas, al solicitante sólo le queda recurrir a la vía judicial.

Tampoco se enuncian de manera explícita quienes son los sujetos obligados, solo se señala la obligación de "todo organismo público, sea o no estatal". Esto se presenta a ambigüedades, Por ejemplo, no quedan claras las obligaciones respecto a organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos (fideicomisos, sindicatos, partidos políticos), lo cual si está contemplado en los otros casos analizados.

El caso de Uruguay llama la atención porque, aunque dispone de un organismo encargado de controlar e implementar el derecho a la información, presenta el puntaje más bajo. La legislación de este país dispone la creación de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), como órgano de control. Sin embargo, la UAIP depende de la Agencia para la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC), la cual, a su vez, es una Unidad Ejecutora de la Presidencia de Uruguay.



La Unidad de Acceso a la Información Pública²⁰ no dispone de autonomía, ni tiene personalidad jurídica completa, incluyendo poderes para disponer de la propiedad, y el poder de demandar y ser demandada. De hecho, sus resoluciones no tienen carácter vinculante para los sujetos obligados. El caso uruguayo parecería indicar que hay que poner más atención en cuestiones como: la personalidad jurídica, la estructura organizativa y las facultades y atribuciones que tienen los organismos de control encargados de promover, implementar y garantizar el DAIP.

COLOMBIA

Este país presenta sus principales fortalezas en las dimensiones de régimen de acceso a la información y en el régimen restringido de excepciones. El principal punto débil de la legislación colombiana está en la dimensión de organismo de información garante del derecho, ya que carece de un organismo específico encargado de vigilar y garantizar el derecho a la información. Estas funciones recaen sobre el Ministerio Público.

La ley 1712 reconoce el derecho a la información como un derecho humano, además es altamente principista porque incorpora y define de forma explícita los principios establecidos por la OEA. El régimen restringido de excepciones está definido con claridad, precisión y de forma limitativa. En estas dimensiones es muy cercana a la Ley Modelo de la OEA. Sin embargo, pese a ser una legislación muy reciente (2014) y contar con algunos de los estándares establecidos por la Ley Modelo de la OEA, presenta su principal déficit en lo que respecta a contar con un organismo público autónomo, por lo que la garantía del derecho para aquellas personas que consideren que este no ha sido respetado, y busquen que sea garantizado, puede presentar un mayor grado de complejidad. Por tanto, se concluye que la falta de un organismo autónomo, específicamente encargado de la promoción, implementación y garantía del derecho es una cuestión que dificulta la garantía de este derecho cuando esté es vulnerado.

20. Esta agencia depende de la Presidencia de la República, más específicamente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). En el esquema institucional depende del Ejecutivo pero con independencia técnica garantizada por ley. No obstante ello, las organizaciones de la sociedad civil de Uruguay consideran que no es la mejor posición institucional sobre todo para la función de hacer cumplir la ley. De hecho, el proyecto de ley elaborado por una coalición de la sociedad civil, que sirvió de base a lo que finalmente sería la LDAIP, proponía la creación de un instituto para el acceso a la información. La norma que rige el AIP en Uruguay no dispone que los organismos obligados por la ley hayan de establecer unidades de enlace o funcionarios designados para la coordinación horizontal en la implementación de la ley. La UAIP no tiene soberanía presupuestal y sus recursos dependen del presupuesto que negocie la Agesic con el Ejecutivo primero y el Parlamento después, pero luego la UAIP debe atenerse a la distribución interna de esa agencia, la cual tiene múltiples competencias (gobierno electrónico, portal de gobierno, seguridad de la red estatal, datos personales, etcétera). Esta realidad, como se verá, conspira contra un adecuado y rápido despliegue de las políticas de transparencia y acceso a la información" (CAINFO, 2010: 56).

RESULTADOS EN PERSPECTIVA COMPARADA

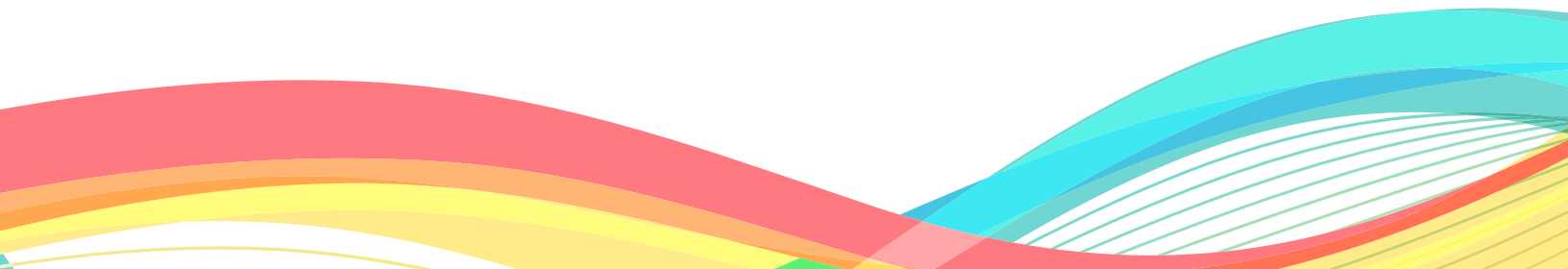
Los resultados muestran que México y Chile tienen el diseño normativo e institucional más cercano a la Ley Modelo de la OEA y, por tanto, el de mayor calidad en su legislación. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la legislación de información y transparencia mexicana tendrá su tercera reforma desde 2002, mientras que la legislación chilena no presenta ninguna modificación desde su entrada en vigor en 2008. De hecho, antes de la última reforma a la ley federal de transparencia y acceso a la información pública el resultado de la ponderación entre la legislación mexicana y chilena era solo 2.1. Sin embargo, con los cambios incorporados en la citada reforma la diferencia pasa a ser de 8.8 puntos.

En lo que se refiere a la arquitectura institucional, el modelo chileno presenta una particularidad y diferencia sustancial con el caso mexicano y uruguayo. El Consejo para la Transparencia separa las funciones de fiscalización de las de coordinación de la implementación de la legislación, pues la implementación está a cargo de la Comisión Defensora Ciudadana de Transparencia, la cual depende directamente del Poder Ejecutivo. De tal forma, en el caso chileno coexisten y cooperan entre sí dos organismos, uno autónomo y uno dependiente del Ejecutivo.

En el caso mexicano el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), hasta antes de la última reforma, sólo tenía atribuciones sobre las dependencias u organismos del nivel federal, ya que cada entidad federativa dispone de una legislación propia y un organismo público encargado de garantizar el derecho a la información pública y la transparencia. Sin embargo, con la nueva reforma el INAI amplía sus facultades, y ahora los usuarios que soliciten información en el nivel local, y consideren que su derecho ha sido vulnerado, también pueden interponer recursos de revisión (apelaciones) ante el INAI, lo cual fortalece ampliamente la garantía en el ejercicio de este derecho en ese país.

Es de destacar que en la quinta dimensión “Organismo de Información garante del derecho”, México y Chile obtuvieron la mayor puntuación de los cuatro casos estudiados, lo cual indica que, al menos en términos normativos, el INAI y el Consejo para la Transparencia se presentan como instituciones sólidas, lo cual se explica porque son las más cercanas a los estándares recomendados por el grupo de expertos de la OEA y especialistas en el tema. Ambas son instituciones fuertes en cuanto a sus características, la forma de su integración y las atribuciones con que cuenta.

En contraste Colombia y Uruguay presentan una ponderación bastante baja en esta dimensión. En el caso de Colombia la baja ponderación se explica por la inexistencia de un organismo autónomo encargado específicamente de promover y garantizar el derecho. El caso de



Uruguay llama la atención porque, aunque dispone de un organismo encargado de controlar e implementar lo que establece la legislación, este presentó una ponderación baja, sólo por arriba de Colombia (que no tiene un organismo autónomo específico para garantizar el derecho), y muy por debajo de la puntuación obtenida por México y Chile.

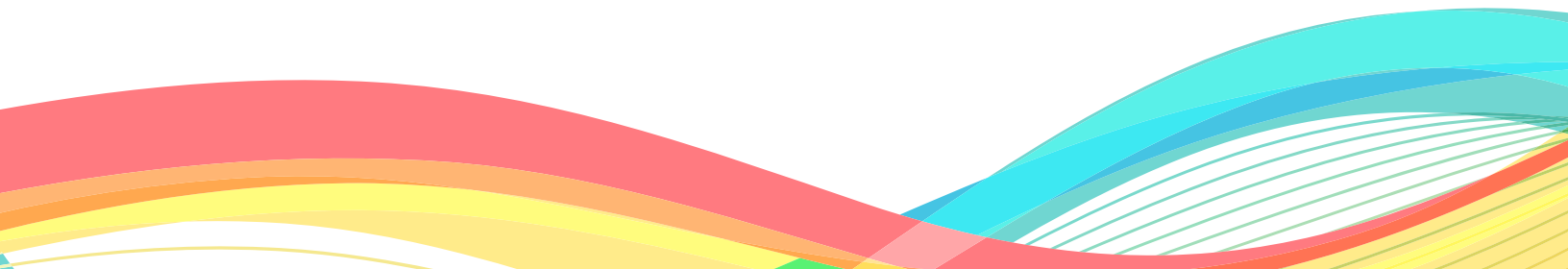
Por otra parte, Colombia obtiene puntuaciones altas en las dimensiones uno, dos y tres, es decir, tiene un régimen de acceso a la información reconocido como derecho humano y altamente principista; es una legislación amplia en lo que se refiere a la incorporación de sujetos obligados en materia de acceso a la información; y el régimen restringido de excepciones está definido con claridad, precisión y de forma limitativa. Sin embargo, como se ha insistido, Colombia presenta una fuerte debilidad es la ausencia de un organismo de información autónomo, ya que no se incorporó una estructura institucional específicamente encargada de la promoción, implementación y defensa del derecho a la información, y aunque designa algunas de estas atribuciones en el Ministerio Público (dependiente de la Procuraduría General de la Nación) su papel es por demás ambiguo y limitado en cuanto a autonomía operativa, de decisión y presupuesto. Algo que ha sido causa de preocupación entre las organizaciones de la sociedad civil colombiana y organismos internacionales que impulsaron el proyecto.

CONCLUSIONES

Garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública se ha vuelto parte de la lógica de lo adecuado en muchos países latinoamericanos. En la actualidad, alrededor de 19 países de América Latina y el Caribe (UNESCO, 2016) disponen de legislaciones o decretos donde se garantiza este derecho. Esto como parte de un impulso gestado, principalmente, desde la sociedad civil de cada país y desde organismos internacionales como la OEA.

Los contextos nacionales en que surgieron las legislaciones de México, Chile, Uruguay y Colombia presentan sus propios contextos y particularidades, sin embargo, una similitud que comparten es que este derecho fue fuertemente impulsado desde la sociedad civil, quien le demandó al Estado el disponer de legislaciones que permitieran y garantizaran el ejercicio del derecho a la información. En el caso chileno, además, resalta el papel que desempeñó la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al emitir una histórica resolución contra ese Estado, al considerar que este no estaba cumpliendo con garantizar el derecho del ciudadano Claude Reyes.

En el caso concreto de los países comparados se tiene que las legislaciones de acceso a la información de México y Chile, han establecido un marco jurídico de calidad, acorde a los estándares internacionales como los señalados en la Ley Modelo de la OEA. Además presen-

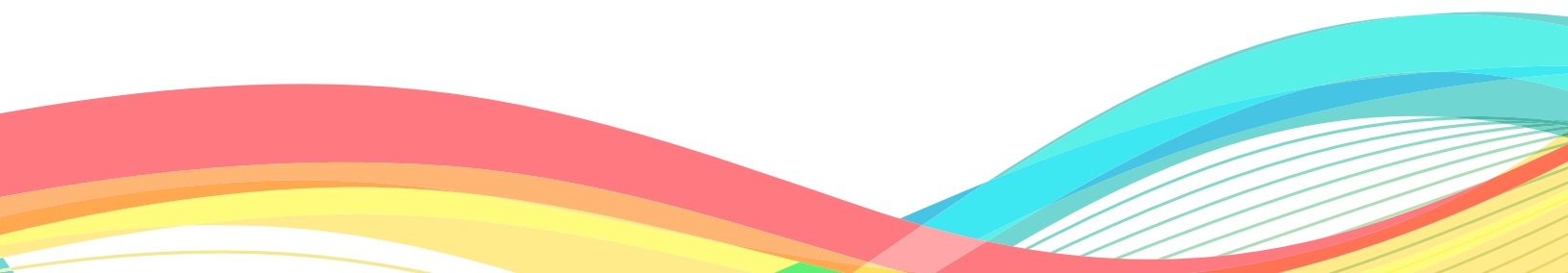


tan una estructura institucional autónoma encargada de la promoción, implementación y garantía de este derecho. Con esto se han establecido incentivos para modificar gradualmente la lógica burocrática tendiente a la opacidad y poco proclive a la transparencia y la rendición de cuenta. Estos dos casos corroboran la hipótesis planteada, ya que son los que presentan la mayor calidad en su legislación y en el organismo garante del DAIP.

Las leyes de acceso a la información han sido un factor determinante para que el acceso a la información pública y la transparencia gubernamental se estén volviendo parte del repertorio de procedimientos que tienen las organizaciones públicas y las burocracias latinoamericanas. Aunque aún falta mucho camino por andar para vencer la opacidad y la cultura del secreto, el tener instituciones como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (México) o el Consejo para la Transparencia (Chile), ha contribuido al cambio institucional mediante el establecimiento de desincentivos para mantener la opacidad y la secrecía en la función pública.

Aunque se ha avanzado mucho en el ejercicio de este derecho, estos esfuerzos aún coexisten con condiciones institucionales proclives a una fuerte cultura de la opacidad, misma que, pese a los incentivos normativos, mantiene una racionalidad tendiente a maximizar la dificultad del acceso a la información, lo cual incide en que este derecho no encuentre un equilibrio adecuado entre la parte normativa y el ejercicio del mismo, corriendo el riesgo de volverse un adorno democrático, en lugar de cumplir con ser una herramienta para la gobernanza democrática. Por ello, analizar la efectividad práctica del ejercicio de este derecho en los casos analizados es parte de una segunda etapa en la agenda de esta investigación, la cual se espera desarrollar próximamente.

Finalmente, en un balance general, lo positivo es que el derecho de acceso a la información pública y la transparencia gubernamental continúan expandiéndose y fortaleciéndose en América Latina. A fin de cuentas el acceso a la información es un pilar esencial para impulsar una ciudadanía de mayor intensidad en su involucramiento en la esfera pública y en el control del Estado y sus instituciones, por lo que resulta clave para poder mejorar la calidad de la gobernanza democrática que tanta falta hace en nuestra región.



BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, John. "Introducción: Más allá del acceso a la información". En: ACKERMAN, John (coordinador). Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho. México: Siglo Veintiuno Editores, 2008, pp. 11-30.

ARTÍCULO 19 (1999). El derecho del público a saber. Disponible en: <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1797/12-04-26-REPORT-rtk-SP.pdf>

Centro de Investigación y Docencia Económica. Métrica de la Transparencia 2014. México: CIDE, 2015. Disponible en: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>

OEA. Comentarios y guía de implementación para la ley modelo interamericana sobre acceso a la información. Consejo permanente de la Organización de los Estados Americanos. Comisión de asuntos jurídicos y políticos. 23 de abril de 2010. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2841-10_esp.pdf

OEA. Comité Jurídico Interamericano Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. CJI/RES.147 (LXXIII-o/08) 7 de agosto de 2008. Río de Janeiro, Brasil. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

FERNÁNDEZ DE LARA, Alfredo. Transparencia y gobernanza democrática en Quintana Roo. Idearios de la Transparencia. Número 3. México: Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo, 2006.

FERNÁNDEZ DE LARA, Alfredo. "Derecho de Acceso a la Información Pública en México: Un repaso por sus antecedentes y 5 casos prácticos sobre su utilidad". En: Sexto certamen de ensayo en materia de transparencia y acceso a la información pública. México: Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo. 2014a, pp. 70-113.

FERNÁNDEZ DE LARA, Alfredo. Acceso a la información pública en América Latina: análisis de su diseño institucional en Chile, Colombia y México 2002-2014. Tesis para obtener el grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-México, 2014b.

FERNÁNDEZ DE LARA, Alfredo. Acceso a la información pública en América Latina: análisis de su diseño institucional en Chile, Colombia y México. Revista Debates. As novas democracias latino-americanas e a política comparada, 2016, vol. 10 no. 1. Universidades Federal Do Rio Grande Do Sul. Brasil, pp. 111-140.

GUERRERO, Eduardo. *Para entender la transparencia*. México: Nostra ediciones, 2008.

GUILLÁN, Aranzazú [Coordinadora]. Los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México. Estructura administrativa, gestión interna y funcionamiento del Consejo Para la Transparencia y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Avances, Oportunidades y Buenas Prácticas. Chile: Consejo Para la Transparencia. Chile, 2013. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20130820/asocfile/20130820152206/cplt_ifai_interior.pdf

INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. Marco Teórico Metodológico. México: IFAI, 2003.

CENTRO DE ARCHIVOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Informe: Venciendo la cultura del secreto. Obstáculos en la implementación y normas de acceso a la información pública en siete países de América Latina. Uruguay: Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO) y *Open Society Foundations*, 2011. Disponible en:

<http://www.cainfo.org.uy/images/LIBRO%20%20Venciendo%20la%20Cultura%20del%20Secreto.pdf>

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. El acceso a la información pública como un derecho fundamental: la reforma del artículo 6º de la Constitución mexicana. Cuadernos de Transparencia, 2009, número 17. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

MENDEL, Toby. El derecho a la información en América Latina. Comparación jurídica. Ecuador: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2009.

MORLINO, Leonardo. Calidad de la democracia. Notas para su discusión. Metapolítica, 2005, Vol. 8 no. 39. Centro de Estudios de Política Comparada. México.

MUÑOZ, Alex. "Transición a la democracia, políticas de probidad y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. El caso de Chile". En: José Zalaquett y Alex Muñoz [editores]. Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Caso en América Latina. Chile: Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2008, pp.113-129.

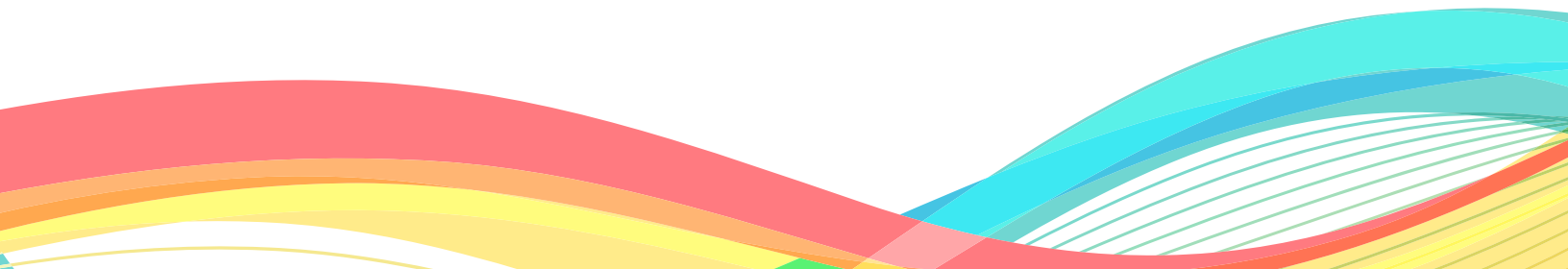
NEUMAN, Laura. Importancia del acceso a la información pública, su impacto en la sociedad y su relación con el Gobierno Abierto: definiciones básicas. En: Memoria del taller de alto nivel. Acceso Equitativo a la información. Costa Rica: OEA, 2013.

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. Transparency & Silence. A survey of Access to Information Laws and Practices in 14 countries. New York: Open Society Institute, 2006.

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. Understanding the Tshwane Principles. Disponible en: <http://www.opensocietyfoundations.org/briefing-papers/understanding-tshwane-principles> 2013.

ROMERO, Graciela. Acceso a la información pública oxígeno para la democracia. Disponible en: <http://www.cuadernosdecompa.com.uy/cuadernos-de-companero/9-el-cuarto-poder/255-acceso-a-la-informacion-publica-oxigeno-para-la-democracia.html>

TRANSPARENCIA COLOMBIA. Preguntas frecuentes: Proyecto de Ley Estatutaria de Acceso a la Información Pública. Colombia: Transparencia Colombia, 2013. Disponible en: http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=164:preguntas-frecuentes-ley-acceso-informacion-publica-transparencia&catid=87:articulos&Itemid=448



LEGISLACIÓN

Código Político Municipal de la República de Colombia (1888). Se dispone con este documento en formato digital.

El derecho a la información. Órganos de divulgación, acceso ciudadano a los documentos. Colombia: Ministerio de Gobierno de la República de Colombia, 1984.

Ley 57 por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales. Colombia: Congreso de la República de Colombia, 1985. Disponible en: http://www.unal.edu.co/secretaria/normas/ex/L0057_85.pdf

Proyecto de Ley Estatutaria por el cual se crea la Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. Delimitación del derecho de acceder a los documentos públicos, en el marco constitucional colombiano. Colombia: Corte Constitucional de la República de Colombia, comunicado No. 18 mayo. 8 y 9 de 2013. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2018%20comunicado%2008%20y%2009%20de%20mayo%20de%202013.pdf>

Ley 1712 por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. Colombia: República de Colombia. Gobierno Nacional, 2014. Disponible en: <http://masinformacion-masderechos.co/ley-1712-de-2014-ley-de-transparencia>

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2015.

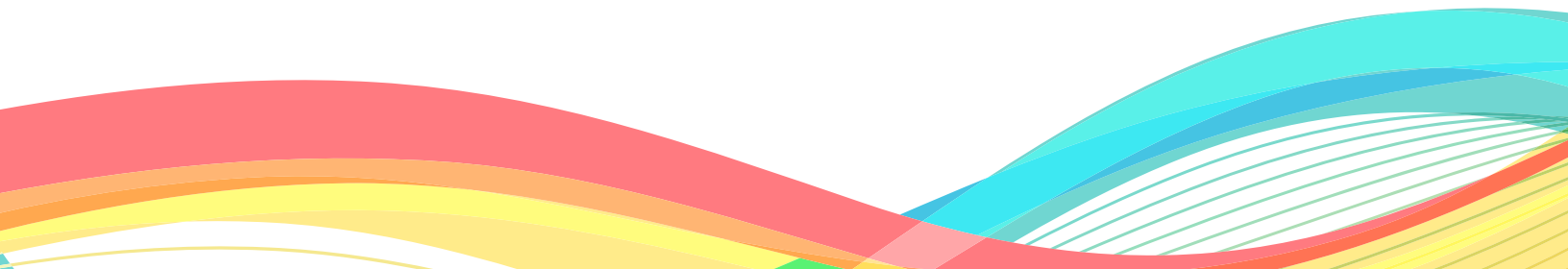
Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa. Organización de Estados Americanos, 2010. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/english/ley_modelo_acceso.pdf

Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información y su Guía de Implementación. Departamento de Derechos Internacional. Estados Unidos de América: Secretaría de Asuntos Jurídicos. Organización de Estados Americanos, 2012. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Acceso_Ley_Modelo_Libro_Espanol.pdf

Ley de Transparencia 20.285 sobre Acceso a la Información Pública. Chile: Congreso de la República de Chile, 2008. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>

Ley de Transparencia No. 20.285. Chile: Congreso de la República de Chile, 2008. Disponible en: <http://www.bcn.cl/ley-transparencia>

Ley No. 18.381 Derecho de Acceso a la Información Pública. Uruguay: Senado y Cámara de Representantes de la República de Uruguay, 2008. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_base_dc_leyes_pais_U_2.pdf

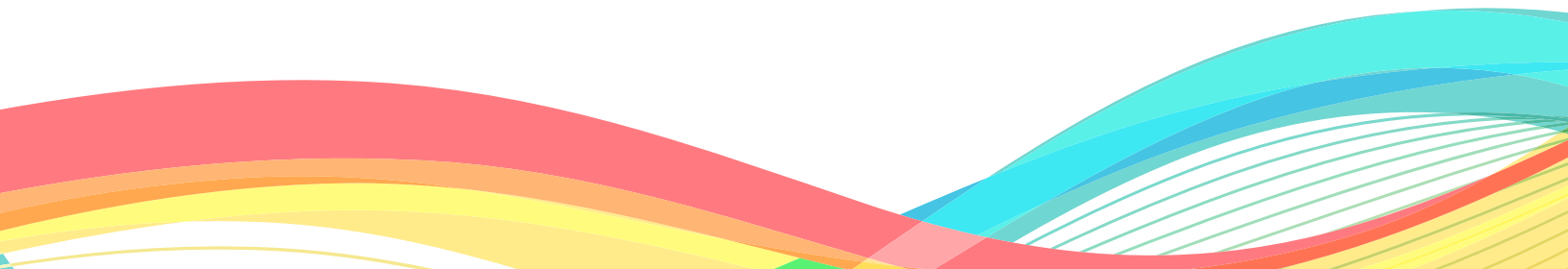


ANEXO I: DIMENSIONES QUE COMPONEN LA MATRIZ DE VARIABLES PARA LA PONDERACIÓN

La primera dimensión se denomina "régimen de acceso a la información" (con una valoración total de 15) y se encuentra conformada por tres categorías: 1.1 Información Pública como derecho humano garantizado en la Constitución, 1.2 Transparencia Activa y 1.3. Legislación principista del derecho de acceso a la información pública. En la categoría 1.1, la variable 1.1.1 consiste en el reconocimiento explícito del derecho a la información como un derecho humano; en la categoría 1.2, la variable 1.2.1 consiste en la exigencia en la legislación en la materia para que los sujetos obligados publiciten información mínima obligatoria y de forma activa; la categoría 1.3, tiene como variable 1.3.1 la existencia de principios reconocidos como parte de un régimen principista de acceso a la información.

La segunda dimensión se denomina "sujetos obligados" (con una valoración total de 15) y se encuentra conformada por una categoría y seis variables. En la categoría 2.1 Sujetos obligados, la variable 2.1.1 es Poder Ejecutivo, la variable 2.1.2 es Poder Legislativo, la 2.1.3 es Poder Judicial, la 2.1.4 es Administración central o federal, regional, provincial o municipal, la variable 2.1.5 se refiere a órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del gobierno o controlados por el mismo y la variable 2.1.6 incorpora a organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos, tales como: fideicomisos, sindicatos, partidos políticos. En esta segunda dimensión, la valoración pone énfasis en que la legislación en materia de acceso a la información sea amplia y aplicable a toda autoridad pública perteneciente a todas las ramas de gobierno (Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial) y en todos los niveles de la estructura gubernamental (central o federal, regional, provincial o municipal), que también se aplique a organismos independientes o autónomos de propiedad del gobierno o controlados por el mismo, incluso actuando por facultades otorgadas por la Constitución o otra legislación, a las organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos (directa o indirectamente) o que desempeñan funciones y servicios públicos respecto a los fondos recibidos. La importancia de esta dimensión consiste en que un sistema amplio de sujetos obligados presenta más posibilidades efectivas para que el régimen de acceso a la información pueda ejercerse y se cumpla con el derecho que tiene toda persona para solicitar y conocer información de cualquier autoridad pública.

La tercera dimensión se denomina "régimen restringido de excepciones" (con una valoración total de 25) y se encuentra conformada por cuatro categorías y 14 variables. En la categoría 3.1 Acceso que dañe intereses privados la variable 3.1.1 se refiere al derecho a la privacidad, relacionada a la vida, la salud o la seguridad; en la variable 3.1.2 se consideran los intereses comerciales legítimos; y en la 3.1.3 las patentes, derechos de autor o secretos comerciales.



La categoría 3.2 se refiere al acceso a la información que genere un riesgo, claro, probable y específico de daño grave a determinados intereses públicos. Dichos intereses públicos se constituyen en las variables: 3.2.1 seguridad pública, 3.2.2 la defensa nacional, 3.2.3 la elaboración o desarrollo efectivo de políticas públicas, 3.2.4 las relaciones internacionales e intergubernamentales, 3.2.5 ejecución de la ley, prevención, investigación y persecución de delitos, 3.2.6 habilidad del Estado en el manejo de la economía, 3.2.7 los legítimos intereses financieros de la autoridad pública y 3.2.8 procesos de exámenes o auditorías.

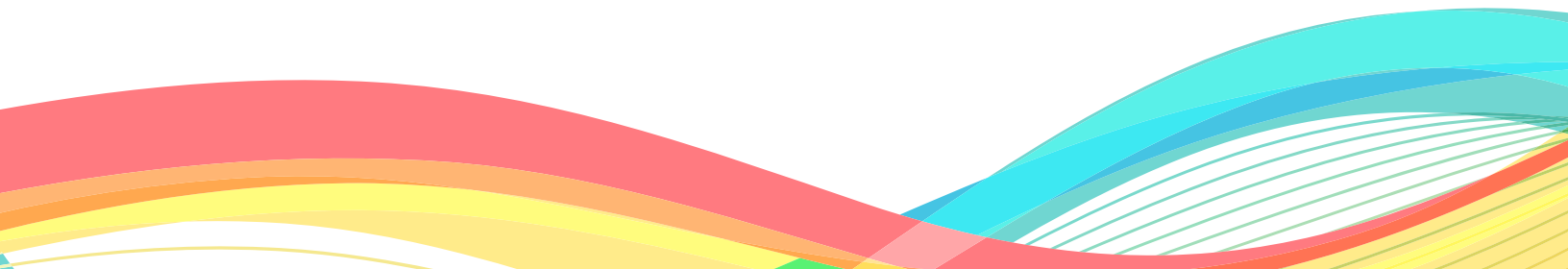
La categoría 3.3 se refiere a la especificación de la divulgación parcial. La variable 3.3.1 consiste en que se contemple la posibilidad de anular las partes reservadas o de excepción y entregar una versión pública.

La cuarta y última categoría de la tercera dimensión es la 3.4, la cual se refiere a la supremacía del interés público por encima de las causales de reserva o secreto. La variable 3.4.1 consiste en que la prevalencia del interés público se encuentre considerada en la normatividad y la variable 3.4.2 que las excepciones no se apliquen en caso graves de violaciones de derechos humanos o delitos contra la humanidad.

La importancia de esta dimensión es que está tiene gran incidencia para poder vislumbrar las posibilidades de acceso real y efectivo que una persona tiene cuando realiza una solicitud de acceso a la información. En un régimen democrático abierto a la información las excepciones deben ser precisamente eso, una excepción, por lo que deben estar bien justificadas y ser limitadas a criterios que realmente obedezcan a circunstancias específicas.

La cuarta dimensión se denomina "garantía del derecho de información: apelaciones y vía judicial" (con una valoración total de 20) y se encuentra conformada por tres categorías y 6 variables. La primera categoría es la 4.1 relativa a la apelación interna y se integra por dos variables, la 4.1.1 sobre la posibilidad de interponer una queja o reclamo ante la autoridad pública que no responda la solicitud, que niegue la información o incumpla con las reglas establecidas en la ley. La segunda variable es la 4.1.2, la cual se refiere a que el titular de la autoridad deberá emitir una resolución fundada y por escrito contestando a la queja o reclamo interpuesto por el solicitante, en un plazo no mayor a diez días hábiles. De acuerdo a la Ley Modelo una apelación interna debe ser una opción, no obligatoria, para el solicitante antes de interponer una apelación externa ante la Comisión de información.

La segunda categoría, la 4.2, se refiere a la apelación externa (ante un organismo garante del derecho a la información) y se integra por dos variables, la 4.2.1 sobre la posibilidad de presentar un reclamo o apelación ante la Comisión de Información garante del derecho, la segunda variable es la 4.2.2 referente a que la Comisión deberá notificar al solicitante, a la autoridad pública, y a cualquier parte sobre su decisión.



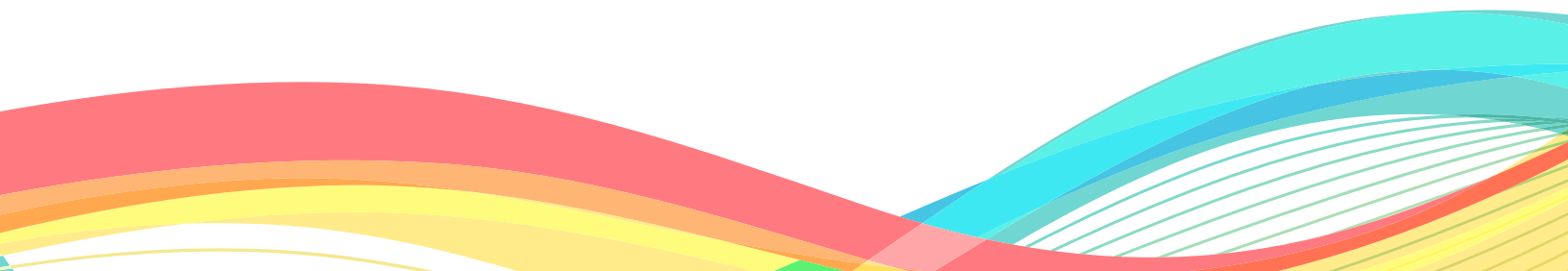
La tercera categoría, la 4.3 se refiere a la opción de la revisión judicial y se integra por dos variables, la 4.3.1 sobre la posibilidad del solicitante para entablar una demanda de revisión ante los tribunales para impugnar una decisión de la autoridad, incluida la Comisión de información, y la segunda variable es la 4.3.2 que se refiere a que el tribunal deberá tomar una decisión a la brevedad posible.

La importancia de esta dimensión es que permite analizar el grado de garantía que tienen las personas para hacer efectivo su derecho de acceso a la información, mediante la apelación, reclamo o tutela ante los sujetos obligados, ante la Comisión de Información (en caso de existir), o incluso ante un tribunal judicial cuando se incumpla con la entrega de la información o rechacen la entrega de la misma y el solicitante considere que su derecho ha sido vulnerado.

Finalmente, la quinta dimensión se denomina " comisión de información: garante del derecho" (con una valoración total de 25) y se encuentra conformada por tres categorías y 16 variables. En cuanto a la primera categoría, la 5.1 características de la Comisión de Información garante del ejercicio del derecho, ésta se integra por tres variables. La primera es la 5.1.1 referente a la existencia de una institución encargada de la promoción, implementación y supervisión de la ley; la segunda variable, la 5.1.2, se refiere a si la Comisión de Información tiene personalidad jurídica completa, incluyendo poderes para disponer de la propiedad, y el poder de demandar y ser demandada; la variable 5.1.3 se refiere a si la Comisión tiene autonomía operativa, de presupuesto y de decisión; y la variable 5.1.4 hace referencia a si la Comisión rinde cuentas mediante informes periódicos al Poder Legislativo.

La segunda categoría, la 5.2, se refiere a la integración de la Comisión de Información y se integra por siete variables. La primera variable es la 5.2.1 que se refiere a la integración de la Comisión de Información de manera colegiada (preferentemente por 5 integrantes); la segunda variable es la 5.2.2 que se refiere a la elección del Presidente por parte de los integrantes de la Comisión; la tercera variable es la 5.2.3 que se refiere a que el mecanismo de selección de los integrantes involucre al menos a dos poderes; la variable 5.2.4 se refiere a que la elección y designación sea por una mayoría calificada de dos terceras partes del Poder Legislativo; la quinta variable es la 5.2.5 y establece que el público tenga la oportunidad de participar en el proceso de nominación y que este sea transparente; la sexta variable es la 5.2.6 y se refiere a que el cargo de los consejeros o comisionados tenga una duración de 5 años (o más) con posibilidad de reelección para otro periodo; finalmente, la variable 5.2.7 establece que los Comisionados solo puedan ser destituidos o suspendidos por razones de incapacidad o por alguna conducta que amerite su destitución.

La tercera categoría, la 5.3, se refiere a las atribuciones que tiene la Comisión de Información y se integra por 5 variables. La primera variable es la 5.3.1 consistente en la atribución de in-



interpretar y vigilar el cumplimiento de la legislación; la segunda variable es la 5.3.2 referente a la atribución de orientar a las autoridades públicas en la implementación de la ley; la tercera variable es la 5.3.3 que establece la atribución en materia de promoción del derecho a la información y la cultura de la transparencia; la cuarta variable es la 5.3.4 y consiste en la atribución para formular recomendaciones y propuestas sobre la legislación vigente; y la variable 5.3.5 es la atribución de remitir los casos donde se sospeche mala conducta administrativa o penal a los órganos competentes.

A partir de estas cinco dimensiones se hizo la matriz de datos para el análisis comparado de las leyes de acceso a la información, a partir de un tipo ideal generado con base en la Ley Modelo de la OEA. Para el caso chileno se usó la Ley No. 20.285 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública; para el caso de México la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (última reforma 08-06-2012), el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución publicado en el Diario Oficial (7 de febrero de 2014) y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015); y, para el caso de Colombia el texto conciliado al Proyecto de Ley Número 156 de 2011 del Senado, 228 de 2012 Cámara, por medio del cual se crea la "Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional", enviado en junio de 2012 a la Corte Constitucional para su revisión²¹. Por su parte la Corte declaró exequible el proyecto el 10 de mayo de 2013²², aunque con algunas modificaciones y declarando inexequibles algunos artículos o parte de éstos²³. El 6 de marzo el presidente Juan Manuel Santos la aprobó como la Ley 1712. Para el caso de Uruguay se analizó la Ley No. No. 18.381 Derecho de Acceso a la Información Pública, aprobada el 11 de agosto de 2008, por el Senado y la Cámara de Representantes de la República de Uruguay.

21. Para observar con detalle el proceso legislativo que ha seguido este proyecto de ley véase Congreso Visible. Org Disponible en: <http://congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual/6501/#tab=2> Consultado el 15 de agosto de 2013.

22. Proyecto de Ley Estatutaria por el cual se crea la Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. Delimitación del derecho de acceder a los documentos públicos, en el marco constitucional colombiano. Corte Constitucional de la República de Colombia, comunicado No. 18 mayo 8 y 9 de 2013. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2018%20comunicado%2008%20y%2009%20de%20mayo%20de%202013.pdf> Consultado el 21 de mayo de 2013.

23. Para conocer con más detalle los fundamentos de la decisión de la Corte Constitucional y de los artículos exequibles y los inexequibles véanse de las páginas 13 a la 19 comunicado No. 18 mayo 8 y 9 de 2013 de la Corte Constitucional de la República de Colombia. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2018%20comunicado%2008%20y%2009%20de%20mayo%20de%202013.pdf> Consultado el 21 de mayo de 2013.

ANEXO II. MATRIZ DE DATOS PARA EL ANÁLISIS DE LA CALIDAD NORMATIVA E INSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS CASOS DE ESTUDIO.

A) Dimensión	B) Categoría	C) Variables	Criterios de Evaluación	Ponderación		
				A	B	C
1) Régimen de Acceso a la información	1.1 Información pública como derecho humano especificado en la constitución	1.1.1 Reconocimiento en la Constitución como derecho	Que se encuentre incorporado (especificado en la Constitución)	15	5	5
	1.2 Transparencia Activa	1.2.1 Información mínima obligatoria para los sujetos obligados	Que se establezca la información mínima o de oficio		5	5
	1.3 Legislación principista del derecho de acceso a la información pública	1.3.1 Principios Reconocidos	Que se encuentren incorporados y de manera explícita los principios que conforman el régimen de derecho a la información		5	5
2) Sujetos Obligados	2.1 Sujetos Obligados	2.1.1 Poder Ejecutivo	Que se encuentren incorporados de manera expresa en la ley y que se aplique a toda autoridad pública perteniente a todos los niveles de la estructura gubernamental y en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central, federal, regional, provincial o municipal). Que sea lo más amplia posible en cuanto a sujetos obligados.	15	15	2.5
		2.1.2 Poder Legislativo				2.5
		2.1.3 Poder Judicial				2.5
		2.1.4 Administración central o federal, regional, provincial o municipal.				2.5
		2.1.5 Órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del gobierno o controlados por el mismo				2.5
		2.1.6 Organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos (fideicomisos, sindicatos, partidos políticos)				2.5
3) Régimen restringido de excepciones	3.1 Cuando el acceso dañare alguno de los siguientes intereses privados:	3.1.1 El derecho a la privacidad, relacionada a la vida, la salud o la seguridad.	Estar definido con claridad, precisión y sea limitado	25	4.5	1.5
		3.1.2 Los intereses comerciales legítimos.				1.5
		3.1.3 Patentes, derechos de autor o secretos comerciales.				1.5
	3.2 Cuando el acceso genere un riesgo claro, probable y específico de daño grave (El cual deberá ser definido de manera más detallada mediante la ley) a los siguientes interés públicos:	3.2.1 Seguridad Pública			12	1.5
		3.2.2 Defensa Nacional				1.5
		3.2.3 Elaboración o desarrollo efectivo de políticas públicas				1.5
		3.2.4 Las relaciones internacionales e intergubernamentales				1.5
		3.2.5 Ejecución de la ley, prevención, investigación y persecución de delitos				1.5
		3.2.6 Habilidad del Estado en el manejo de la economía				1.5
		3.2.7 Los legítimos intereses financieros de la autoridad pública				1.5
		3.2.8 Procesos de exámenes y auditorías				1.5
	3.3 Divulgación Parcial	3.3.1 Solo se anulan las partes a la excepción y se entregue una			3.5	3.5
	3.4 Supremacía del Interés Público	3.4.1 Prevalencia del interés público			5	2.5
		3.4.2 Las excepciones no aplican en caso de graves violaciones de derechos humanos o delitos contra la humanidad				2.5
4) Garantía del derecho de información: apelaciones y vía judicial	4.1 Apelación Interna	4.1.1 Posibilidad de interponer una queja ante la autoridad pública que no responda la solicitud, que niegue la información o que incumpla con la ley	Se encuentre considerado el procedimiento en la legislación	20	6	3
		4.1.2 El titular de la autoridad deberá emitir una resolución fundada y por escrito contestando a la queja o reclamo del solicitante, en un plazo no mayor de 10 días hábiles				3
	4.2 Apelación Externa	4.2.1 Posibilidad de presentar una apelación ante la Comisión de Información garante del derechos			6	3
		4.2.2 La Comisión deberá notificar al solicitante, a la autoridad pública, y a cualquier parte sobre su decisión.				3
	4.3 Revisión Judicial	4.3.1 El solicitante puede entablar una demanda de revisión en los tribunales para impugnar una decisión de una autoridad, incluida la Comisión de Información.			8	4
		4.3.2 El tribunal deberá tomar una decisión a la brevedad posible				4

5) Comisión de Información garante de derechos	5.1 Características de la Comisión de Información garante del ejercicio del derecho	5.1.1 Institución encargada de la promoción, implementación y	Se encuentre considerado en la legislación	25	10	2.5
		5.1.2 La Comisión tiene personalidad jurídica completa, incluyendo poderes para disponer de la propiedad, y el poder de demandar y ser demandada				2.5
		5.1.3 La Comisión tiene autonomía operativa, de presupuesto y de decisión				2.5
		5.1.4 Rendición de cuentas horizontal: Comisión deberá entregar informes periódicos al Poder Legislativo				2.5
	5.2 Integración de la Comisión de Información	5.2.1 La Comisión deberá ser colegiada integrándose por tres o más comisionados con experiencia (preferentemente 5)			10	1.5
		5.2.2 Los Comisionados deberán elegir el Presidente de la Comisión				1.4
		5.2.3 El mecanismo de selección de los comisionados debe involucrar por lo menos a dos poderes				1.4
		5.2.4 Que la elección y designación por parte del Poder Legislativo sea por una mayoría calificada 2/3 partes				1.4
		5.2.5 Que el público tenga la oportunidad de participar en el proceso de nominación y que el proceso sea transparente				1.4
		5.2.6 El cargo de los comisionados tendrá una duración de 5 años (o más) y podrá ser renovado una sola vez				1.4
		5.2.7 Los Comisionados solo podrán ser destituidos o suspendidos solamente por razones de incapacidad o por alguna conducta que amerite la destitución				1.5
	5.3 Atribuciones de la Comisión u órgano garante	5.3.1 Interpretar y vigilar el cumplimiento de la legislación			5	1
		5.3.2 Orientar a las autoridades públicas en la implementación de la ley				1
		5.3.3 En materia de promoción del derecho de acceso a la información y la cultura de la transparencia				1
		5.3.4 Formular recomendaciones sobre la legislación vigente y propuesta				1
		5.3.5 Remitir los casos donde se sospeche mala conducta administrativa o penal a los órganos competentes				1
	TOTAL				100	100

Fernández de Lara Gaitán, Alfredo (2017). "Calidad de las leyes de acceso a la información pública en América Latina: México, Chile, Uruguay Colombia (2002-2016)", en *Desafíos democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada 1*, compilado por Lucca, J. B.; Peixoto de Oliveira, R. y Fernández de Lara Gaitán, A., UNR Editora, Rosario. Páginas 26-62.

DEMOCRACIA Y CONFLICTO SOCIAL. EL PROTAGONISMO POLÍTICO DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN BOLIVIA Y ECUADOR EN EL ACTUAL CICLO POLÍTICO LATINOAMERICANO

Esteban Iglesias* y Melisa Argento**

* Universidad Nacional de Rosario y Conicet
(Argentina)

** Universidad Nacional de Rosario,
Universidad de Buenos Aires
y Conicet (Argentina)



RESUMEN

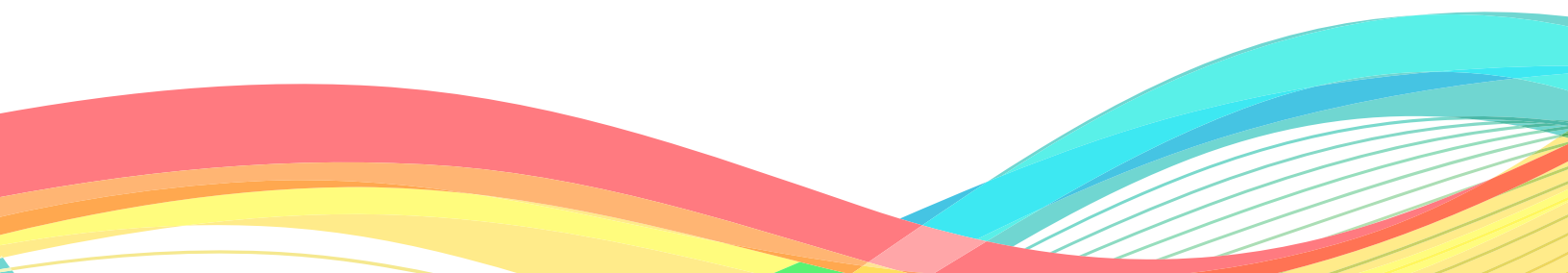
Este trabajo propone analizar el tipo de protagonismo político que tuvieron los movimientos sociales en las democracias de Bolivia y Ecuador en la actualidad, evaluando el modo en que éstos incidieron en el diseño políticas públicas y/o lograron modificar pautas de interacción política en el proceso decisional. Los casos de Bolivia y Ecuador muestran diferencias en lo que respecta a los modos en que se desarrolló esa transformación, siendo significativos los contrastes en los tipos de liderazgo político y su relación con la fuerza política que encarnan, así como el sistema de apoyo político que se fue gestando desde el poder político.

PALABRAS-CLAVE: DEMOCRACIA, PARTIDOS POLÍTICOS, MOVIMIENTOS SOCIALES, SINDICATOS.

ABSTRACT

This investigation sets to analyze the role of political prominence played by social movements within the democracies of Bolivia and Ecuador today, assessing how they influenced public policies and/or managed to modify guidelines of political interaction in the process of decision making. The cases of Bolivia and Ecuador differ in the ways that the transformation developed, with significant contrasts in the types of political leadership and their relation with the political force they embody, as well as the political support system created by the political power.

KEY-WORDS: DEMOCRACY, POLITICAL PARTIES, SOCIAL MOVEMENTS, UNIONS.

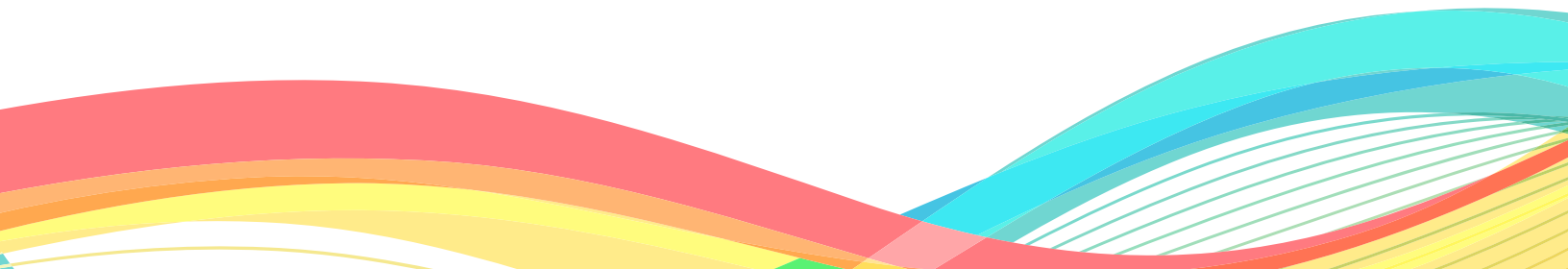


INTRODUCCIÓN

Los regímenes democráticos en América Latina han experimentado profundas transformaciones durante los últimos dos decenios. Lo distintivo de este proceso fue el renovado protagonismo político que asumieron movimientos sociales y sindicales en la arena política, primero con intensas movilizaciones y, luego, teniendo algún tipo de vinculación y "afinidad" con partidos políticos que asumieron el gobierno a comienzos de siglo XXI.

En efecto, el final del siglo XX e inicio de nuevo siglo evidenció la expansión de un ciclo de movilización y protestas populares en la región latinoamericana. En Bolivia y Ecuador la característica común ha sido el protagonismo del movimiento indígena y la articulación de sus demandas con un conjunto de reclamos urbanos en una agenda de cuestionamiento a la implementación de las reformas neoliberales inspiradas en el Consenso de Washington (Martí i Puig, 2009). Las movilizaciones se destacaron por la intensidad de las protestas y la constitución de identidades políticas cuyo resultado fue la consolidación de herramientas políticas –movimientos políticos– que, posteriormente, encabezarían procesos de transformación estatal. Así la emergencia del Movimiento al Socialismo -MAS- y de Alianza País -AP- implicarían desde el inicio de sus gestiones una mayor presencia del Estado en su rol de centralización y regulación en el territorio, en detrimento de los intereses particulares de sectores privados nacionales y transnacionales, al mismo tiempo que se propició la inclusión de sectores y actores excluidos del escenario político incorporando sus demandas y derechos. Siguiendo a Mayorga (2014) consideramos que es preciso analizar el modo en que a partir de la llegada de los nuevos gobiernos, se modificaron las pautas de interacción política en el proceso decisonal. El propósito de este capítulo radica en comparar el tipo de protagonismo político que experimentaron los movimientos sociales en Bolivia y Ecuador durante los gobiernos de Evo Morales y Rafael Correa. En este sentido, sus diferencias en lo que respecta al protagonismo político de los movimientos sociales se explican por el tipo de vínculo que caracterizó a las articulaciones de apoyos políticos y sociales y, además, por los rasgos peculiares de las culturas políticas en cada uno de estos países.

Cabe destacar que el desarrollo del texto involucra tres dimensiones, el contexto de llegada del MAS y AP, el carácter de la articulación política de sus gobiernos y los movimientos sociales y el margen de autonomía de los movimientos ya sea en la elaboración de sus demandas como en la capacidad de incidir políticamente en la agenda gubernamental, lo que incluye torcer el destino de decisiones políticas. Finalmente sintetizaremos algunos elementos en torno a los liderazgos de Evo Morales y Rafael Correa y las estrategias de interlocución que caracterizan la articulación política con estos movimientos.



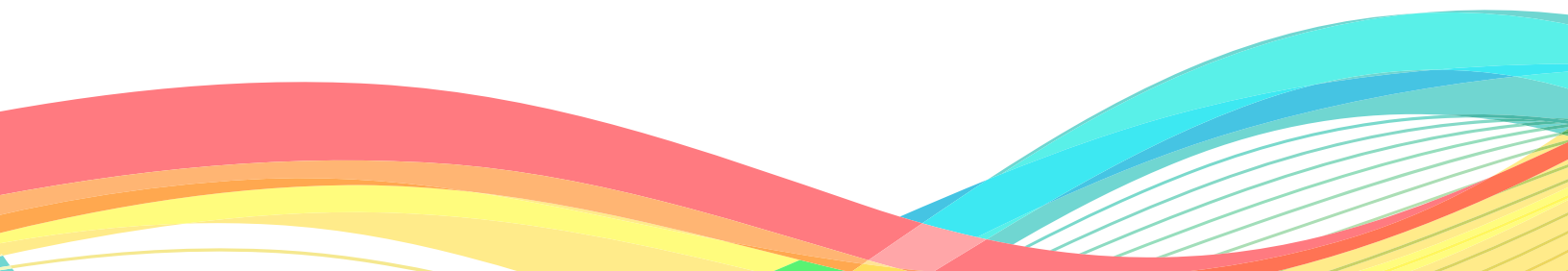
BOLIVIA: PROCESOS POLÍTICOS Y FORMACIÓN DEL MAS

¿Qué especificidades obraron para que el MAS obtenga el apoyo de organizaciones del mundo campesino y del mundo indígena al momento de asumir el gobierno nacional el 1 de enero de 2006? Describiremos el desarrollo constitutivo del MAS a partir de dos criterios, por un lado, el de los procesos políticos y, por otro lado, el de las orientaciones de los actores políticos. Todo nos conduce hacia la caracterización de la *etnización de las organizaciones campesinas y la construcción de su autonomía política*. La importancia de este proceso radicó en que cuestionaba, por un lado, al indigenismo integracionista y, por el otro, a la interpretación marxista ortodoxa del indianismo, que lo concebía como una clase social.

Durante la década de los 70 del siglo XX se inició un proceso político de redefinición identitaria de los sindicatos campesinos, los que habían adquirido importancia política luego de la reforma agraria de 1953. Esta reforma propició una expansión gremial de origen campesino cuya principal motivación fue movilizar e integrar al campesinado "... bajo un modelo de participación tutelado por el Estado" (Svampa, 2016: 73). Así fue como ex colonos se incorporaron en la arena sindical, lo que también fue adoptado por las comunidades originarias. Cabe destacar que, en sus inicios, el sindicato campesino no constituyó un quiebre con respecto a los modelos organizativos tradicionales y existentes. La Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia -CNTCB- fue el antecedente organizativo de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia -CSUTB-, creada en 1979, promovida y formada en el marco de la Central Obrera Boliviana -COB- y de la dirigencia katarista de la CNTCB. Así la CSUTCB se erigió en la máxima expresión del proceso de etnización de las organizaciones campesinas en la medida en que articuló una identidad indianista y una acción sindical, aglutinando a los pueblos de tierras altas -quechuas y aymaras. Y, el otro puntal del proceso de etnización fue la creación de la Central Indígena del Oriente Boliviano -CIDOB-, en 1982, la que agrupará a los pueblos indígenas de las tierras bajas.

Este proceso de *etnización de las organizaciones campesinas* se aceleró durante la última década del siglo XX, momento en el que se abrió un proceso de discusión acerca de la representación político-electoral propia. Esto se sucedió en un contexto de crisis y fragmentación del proletariado minero, observable en la desarticulación política de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros Bolivianos -FNTMB. Así, la desorganización del proletariado minero comenzó en 1985, con el gobierno de Víctor Paz Estenssoro, quien aplicó políticas de inspiración neoliberal, las que velozmente generaron en la sociedad desempleo y precarización laboral.

Al mismo tiempo el proceso de etnización se dio en un marco de rivalidad y confrontación con la dirigencia de la COB. En efecto, Felipe Quispe solicitó en sus últimos congresos de la década del noventa una revisión y modificación de la estructura orgánica de la COB así como



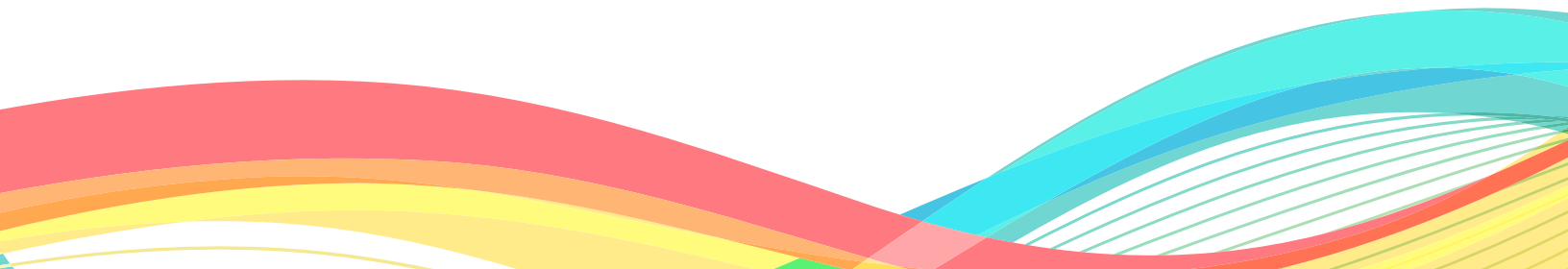
también el incremento de sus delegados en sus congresos (García Linera, 2010). El propósito de Quispe era obtener la dirección de la COB, lo que fue rechazado terminantemente por la dirigencia minera, negándose a revisar la estructura clasista de la central obrera.

Un resultado significativo del proceso de etnización fue la discusión acerca de la creación de un *instrumento político* que propicie la representación en el escenario electoral. Primero se lo intentó registrar bajo la sigla Asamblea por la Soberanía de los Pueblos y, luego, mediante la sigla de Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos. Finalmente, y debido a las diferencias políticas existentes, sobre todo de disputas por el liderazgo, en 1997, Evo Morales y sus seguidores se presentaron con el partido Izquierda Unida del Partido Comunista Boliviano, y, en 1999, Evo Morales asumió como Secretario General del MAS.

EVO Y EL PARTIDO

El carácter de "instrumento político" del MAS constituyó una marca identitaria, al igual que el origen indio-campesino de Evo Morales, diferenciándolo de otras corrientes político-ideológicas en la medida en que no era un partido organizado en torno a la idea de clase social así como tampoco una organización planteada como simple correa de transmisión de intereses sociales. En este sentido, el MAS incorporó en su dinámica decisonal a los representantes de los movimientos sociales, los que participaban de forma directa de las definiciones políticas de la organización partidaria. Asimismo, la condición indígena y la experiencia sindical campesina de Evo Morales dotaron de determinadas particularidades, al tiempo que su figura funciona como unidad simbólica de esa construcción política. En efecto, Evo Morales nació en una comunidad aymará, emigró a la zona de producción de la hoja de coca en los ochenta, inició su carrera sindical en 1981 y en 1988 asumió el cargo de secretario ejecutivo de las Federaciones Sindicales de Campesinos de productores de la hoja de coca. A este cargo no ha renunciado a pesar de haber obtenido la presidencia de Bolivia en 2005. Como plantea Mayorga (2009), desde su experiencia sindical, Evo se nutrió del sindicalismo minero, al igual que la política boliviana, a partir del cual entendió que la actividad gremial debía trascender la dimensión corporativa con el objeto de participar de la arena política esgrimiendo reivindicaciones generales.

El nuevo siglo se inicia con una ola de protestas sociales lideradas por movimientos sociales y secundada por la COB, escenario al que hay que agregarle una crisis de los partidos tradicionales y la emergencia de partidos nuevos como el MAS, el Movimiento Indígena Pachakuti y Nueva Fuerza Republicana. Las reivindicaciones que se esgrimían remitían a la oposición de las políticas inspiradas en el neoliberalismo y, también, a la "democracia pactada". Esta situa-



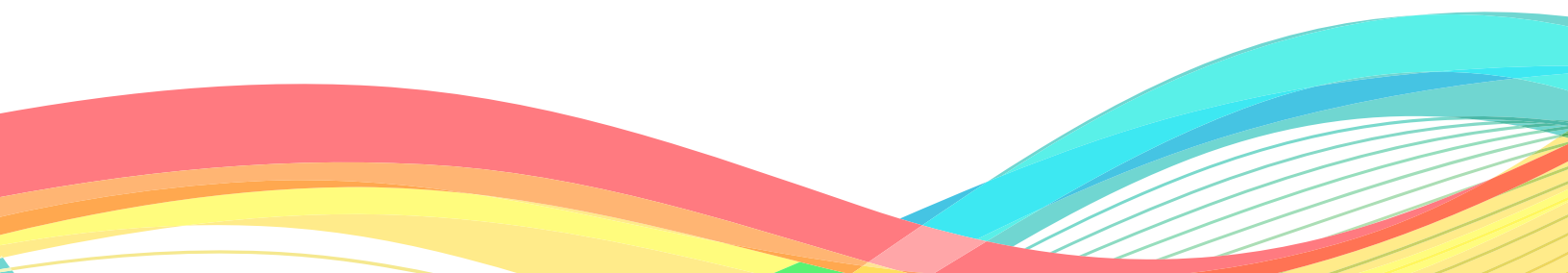
ción, de por sí, implicaba modificaciones en el escenario político fruto de transformaciones producidas en el seno de la sociedad boliviana.

En el ciclo de protestas coexistieron bloqueos de carreteras, huelgas, caminatas, cortes de ruta, etc. En esa medida las más relevantes fueron la "guerra del agua" en el 2000 y la "guerra del gas" en 2003. Y, todo colaboró para generar nuevas discusiones en la agenda política, por ejemplo, las que remitieron al uso y destino de los recursos naturales que poseía Bolivia. En esa oportunidad el MAS tuvo una significativa participación política ya que, por un lado, intervino en la modificación del cuestionario que se le presentaba a la ciudadanía y, por el otro, obtuvo la victoria de esa votación en las preguntas que había elaborado.

EL MAS EN EL GOBIERNO

La llegada del MAS al poder político obteniendo el 53% de los votos en 2005 constituyó una situación inédita para la democracia boliviana. En efecto, desde el retorno democrático los presidentes bolivianos nunca habían obtenido mayoría electoral propia, con lo cual dependían de los acuerdos políticos que se producían en el congreso para obtener mayoría. Esto fue denominado "democracia pactada".

Luego de la denominada "guerra del gas", que produjo la renuncia de Gonzalo Sánchez de Losada, el MAS se posicionó como principal fuerza política. Esto implicaba, por un lado, que el MAS se constituyó en la principal fuerza partidaria opositora y, por otro lado, de una crisis terminal de los partidos políticos que habían sido protagonistas en el escenario político desde el retorno de la democracia. Efectivamente, en 2005, de las fuerzas tradicionales, sólo quedó el Movimiento Nacionalista Revolucionario, las restantes expresiones partidarias se volvieron insignificantes o desaparecieron. Cabe destacar que la postura del MAS al momento de la renuncia de Gonzalo Sánchez de Losada fue más bien institucionalista, es decir, apoyaron los mecanismos de continuidad dictados por la Constitución Nacional vigente, estando a favor de la asunción del vicepresidente, Carlos Mesa. En este contexto de crisis política el MAS participó activamente del plebiscito de 2004 acerca de la nacionalización de la explotación hidrocarburífera. En esa circunstancia consolidó su lugar preponderante en el escenario político obteniendo una clara victoria en las preguntas del cuestionario de la consulta. Teniendo en cuenta esto, no llama la atención que Evo Morales haya ganado las elecciones de 2005. Sin embargo, sí fue sorprendente el apoyo electoral obtenido, lo que le permitió acceder al gobierno nacional sin el acuerdo congresal.



DISCURSOS REFUNDACIONALES Y DECISIONES POLÍTICAS MODERADAS

En su asunción el MAS se autodefinió como “el gobierno de los movimientos sociales”. ¿Quiere decir que los movimientos sociales efectivamente gobernaban? No. Implicaba que el MAS, en tanto fuerza político-partidaria, aglutinaba en su seno un conjunto heterogéneo de movimientos sociales agrupados en organizaciones campesinas e indígenas, las que oficiaban como su principal apoyo político. En este sentido, los movimientos sociales que acompañaron el proceso político de formación y llegada al poder del MAS fueron la Confederación Sindical de Trabajadores Única de Campesinos de Bolivia (CSTUCB), la Federación de Trabajadores Campesinos del Trópico de Cochabamba, la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB) y las comunidades de pueblos indígenas de tierras altas y bajas, congregadas en la Confederación de Mujeres Campesinas e Indígenas de Bolivia Bartolina Sisa (CMCBBS). Este registro identitario acompañará a Evo Morales durante sus primeras dos presidencias, la de 2006-2010 y la de 2011-2015.

Al asumir el gobierno Evo Morales introdujo modificaciones en las características de los elencos gubernamentales. Así, en la dimensión institucional los cambios remitieron a la presencia de miembros de los movimientos sociales en desmedro de políticos provenientes de partidos políticos. En esa medida, el gabinete de Evo estuvo integrado por representantes sindicales de maestros, de cooperativas mineras (FENCOMIN), representantes de trabajadoras del hogar, de la Federación de mujeres campesinas, de organizaciones vecinales, etc. Además se creó un Vice Ministerio de Coordinación de los movimientos sociales cuyo funcionamiento terminó asemejándose a una instancia de control de conflictos sociales.

En el período de los dos primeros mandatos las directrices del gobierno de Evo Morales se pueden sintetizar en torno a dos puntos: nacionalismo e indigenismo (Mayorga, 2009). Esto se sucedió en un marco de alta conflictividad política y social en el que terminó primando una característica del estilo político del gobierno de Evo Morales: un discurso político que remitía a las características refundacionales de la sociedad combinado con decisiones gubernamentales moderadas.

El nacionalismo pregonado era utilizado como punta de lanza para atacar las políticas de inspiración neoliberal, mientras que su implementación marcó diferencias con respecto a la política nacionalista de mediados del siglo XX. En efecto, Evo Morales durante la campaña electoral había realizado declaraciones relativas al *renacimiento de la minería* bajo control estatal, el que sería comandado por la COMIBOL, la Corporación Minera de Bolivia. Sin embargo, la política implementada no se orientó hacia ningún “control estatal”, más bien, se relacionó con una renegociación contractual con las empresas privadas más beneficiosa para el Estado, en términos del canon a cobrar a las empresas. La imagen televisiva de los gendarmes en 2006 al momento en que Evo Morales declara la nacionalización de las instalaciones mineras es

impactante y, a su vez, excesiva. Además, en el elenco gubernamental Evo Morales optó por un ex presidente de la Federación Nacional de Cooperativas Mineras (FENCOMIN) privilegiando así la relación política con este sector en detrimento de la COB. La COB, bajo la figura de la COMIBOL, pretendía la nacionalización y control de la explotación hidrocarburífera. Sin embargo, la orientación política de Evo privilegió la alianza con los cooperativistas otorgándole beneficios impositivos y contractuales que le permitieron usufructuar sus relaciones con las empresas privadas, con las que tenían un vínculo directo¹.

En un contexto de aumento de precios internacionales de bienes primarios, en este caso del estaño, en 2006, se produjo en el mundo minero un conflicto paradigmático, el que terminó poniendo en jaque el primer gobierno de Evo Morales. Desatado en Huanuni, declarada ciudad capital del estaño, y ubicada en la provincia Pantaleón Dalence en el departamento de Oruro. Así, en el cerro Posokoni, los cooperativistas intentaron explotar las zonas más profundas del cerro, lugar en donde ya se encontraban los trabajadores asalariados de la COMIBOL. Este conflicto tuvo una duración de nueve meses con sangrientos enfrentamientos y los canales institucionales y el diálogo político no pudo detener. Según declaraciones de Evo Morales este fue uno de los momentos más difíciles de su primera gestión. Y, provocó la renuncia del Ministro Villarroel y la del director de la COMIBOL, Antonio Rebollo. A fines de octubre Evo Morales nacionalizó el yacimiento mediante Decreto Supremo 28901 y la empresa estatizada contrató personal de las cuatro cooperativas que se encontraban operando en el cerro, ingresando como asalariados alrededor de 4000 mineros.

Cabe destacar que esta nacionalización se diferenció de prácticas y políticas previas que habían caracterizado a la izquierda boliviana. No fue una expropiación ni una confiscación. Si fue una renegociación contractual, la que respetó las pautas de legalidad pre-existente. Esto fue beneficioso para las arcas del Estado en la medida en que permitió financiar iniciativas estatales redistributivas. En esta dirección se implementaron tarifas diferenciadas de consumo de luz que alcanzó a un millón de hogares pobres, bono para niños en edad escolar, bono para personas mayores de 60 años, seguro de salud, campaña de alfabetización, concesión de tierras a comunidades y pueblos indígenas, etc.

El *indigenismo* se expresó timidamente en la formación del elenco gubernamental. Y nitidamente con el proceso de reforma constitucional consagrado en la Nueva Constitución Política, promulgada en febrero de 2009. El proceso político condujo a que las demandas étnico-culturales asumieran rango estatal. Así, la estrategia política del gobierno estuvo apuntalada por la conformación del Pacto de Unidad, constituido por organizaciones campesinas e indí-

1. El cooperativismo minero no es un sistema solidario, como supondría pensarse de acuerdo a su nombre. Más bien, se trata de pequeñas empresas privadas, un sector capitalista que organiza la fuerza de trabajo con elevado nivel de explotación laboral y que tiene vinculación con empresas transnacionales.

genas². En las elecciones de constituyentes el MAS salió victorioso, obteniendo mayoría propia. Sin embargo, la principal oposición política provino de los representantes departamentales, los que tenían como principal petición la cuestión de la autonomía. La solución política fue compleja y altamente conflictiva. Las organizaciones aglutinadas en el Pacto de Unidad presentaron un proyecto a la Asamblea Constituyente y que el MAS asumió como propio, denominado "Por un Estado Plurinacional y al autodeterminación de los pueblos y nacional indígenas, originarias y campesinas". Técnicamente, podría haberse aprobado ya que el oficialismo tenía mayoría. Sin embargo, la sesión en que se aprobó fue boicoteada por la oposición, dejando sin legitimidad política el proceso. Para salir de la encrucijada, Evo Morales amenazó con la realización de un plebiscito, lo que llevó a que la oposición se sentara a dialogar. Así se negociaron una centena de artículos, proceso en el que muchos fueron anulados y otros sustancialmente modificados, provocando el descontento y en algunos casos la ruptura con el Pacto de Unidad de los representantes de las organizaciones indígenas y campesinas que apoyaban a Evo Morales, que había sido la herramienta política por excelencia que había construido el gobierno para enfrentar el proceso de reforma constitucional. Con todo, la Nueva Constitución Política modificó las características de la organización política de Bolivia. En esa medida el ahora Estado Plurinacional y comunitario reconoce a las "naciones y pueblos indígena originario campesino", que según Mayorga (2014), este sujeto plurinacional, donde no aparece "lo boliviano", se corresponde con el sistema de apoyos políticos del MAS. En este sentido, se señala que el término "naciones" alude a las comunidades indígenas de tierras altas; el término "pueblos originario" a las comunidades de tierras bajas y lo "campesino" a las organizaciones campesinas. Por otro lado, la forma de gobierno que reconoce como forma de gobierno la "democracia participativa, representativa y comunitaria". Finalmente el texto constitucional establece cuotas de representación institucional y política en base a la condición indígena y de género.

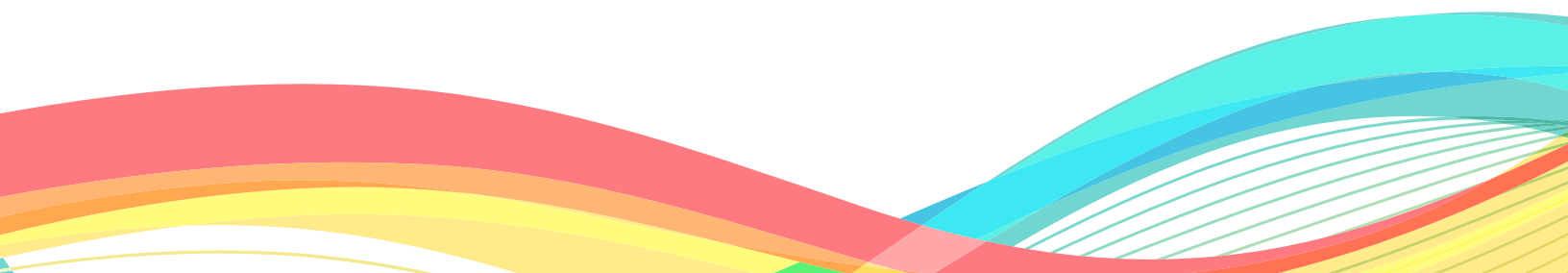
En el segundo período gubernamental, a pesar de haber consolidado su poder político y electoral, se sucedieron importantes conflictos, los que emanaron de diferentes fuentes. Durante el primer gobierno la fuente de conflictos no provino desde la oposición política, anclada en los departamentos de la media luna boliviana y la Cámara alta, sino de las bases de apoyo político del MAS (Schneider, 2014: 174). ¿Estos sucesos de qué dan cuenta? ¿Se ha modificado la forma de organización política de la sociedad, la ciudadanía se encuentra más alerta o, más bien, se está frente a un modo peculiar en que se movilizan y expresan los apoyos del MAS?

2. Congregó a las principales organizaciones del país, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesino de Bolivia (CSUTCB); Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Quollasuyo (CONAMAQ), Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), la Federación de Mujeres Campesinas e Indígenas de Bolivia Bartolina Sissa (FMCBBS), Confederación de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), Confederación de Pueblos Moxeños del Beni (CPEMB), Movimiento Sin Tierra (MST), Asamblea del Pueblo Guaraní (APG).

En 2010, durante abril y mayo, pobladores de la zona de Caranavi, La Paz, bloquearon rutas peticionando la instalación de una planta procesadora de cítricos. Este conflicto se prolongó y expandió a la región provocando el desabastecimiento de productos de la canasta básica. En agosto el Comité Cívico Potosinista (COMCIPO) realizó paros y cortes de ruta demandando la construcción de un aeropuerto internacional. Y a fin de año Evo Morales emitió el Decreto Supremo 748 por el cual se incrementó el Impuesto Específico a los Hidrocarburos y sus derivados. Esto afectó a toda la ciudadanía debido a que los productos de primera necesidad aumentaron exponencialmente. La respuesta ciudadana fue inmediata. Esta iniciativa estatal recibió el nombre de "gasolinazo" y las protestas y paros se generalizaron en todo el país. Supuestamente una fuerza política que había asumido el gobierno con políticas opuestas a las inspiradas en el neoliberalismo ahora se ponía en sintonía con él. Evo Morales dio marcha atrás con su decisión política, lo que constituyó una victoria política de la ciudadanía.

El conflicto del TIPNIS será uno de los más recordados. En esta ocasión el gobierno nacional firmó un crédito con el banco de desarrollo brasileño para construir una carretera que atravesaba el territorio indígena, declarado parque nacional. Lo cierto fue que se cruzaron un conjunto de intereses contradictorios en las bases de apoyo político y social del MAS. En efecto, además de los intereses de empresas nacionales e internacionales, estaban implicados los de los coccaleros del chapare que querían que se construya la carretera y, en oposición a estos, estaban los intereses de los grupos indígenas de las tierras bajas, agrupados en la CIDOB. La estrategia del gobierno fue la de la dilación y división de las organizaciones, lo que incluyó el intento de diálogo directo con los pobladores indígenas que vivían en las tierras por donde pasaría la carretera. En este sentido, mientras la CIDOB quería dialogar con las autoridades gubernamentales y el mismo Evo Morales, el gobierno proponía dialogar directamente con los pobladores. Es decir, desde el gobierno se quería evitar la mediación de las organizaciones. Este conflicto no se resolvió. Luego de la Octava Marcha de los Pueblos Indígenas por la Defensa del Territorio, la Autonomía Indígena y los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2011, que recibió amplio respaldo de la ciudadanía, el gobierno estableció el mecanismo de la consulta previa. Este cuestionario fue rechazado por la CIDOB y realizaron la conocida como Novena Marcha. El conflicto no se resolvió: la carretera no se construyó y la CIDOB dejó de pertenecer al Pacto de Unidad en septiembre de 2011, nucleamiento de movimientos sociales que se creó en 2007 para apoyar al gobierno de Evo Morales.

Durante el 2013 la COB protagonizó uno de los conflictos más relevantes de la clase obrera trabajadora durante el segundo mandato gubernamental. Se petitionó acerca de una mejora sustancial de los haberes jubilatorios, reclamando una jubilación mínima de 8000 bolivianos para los trabajadores mineros y de 5000 bolivianos para los restantes. Con ello la COB declaró una huelga general, ampliamente acatada, que se prolongó por 16 días, y que fue sucedida por bloqueos de rutas y manifestaciones de distintos sectores, maestros, obreros industriales,



profesionales de la salud, etc. El gobierno acusó a los manifestantes de "golpistas", declaró ilegal la huelga, reprimió y detuvo alrededor de 400 manifestantes, a su vez, llamó a la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias para movilizarse contra los manifestantes.

El estilo de gobierno de Evo Morales puede ser sintetizado en la idea "discursos refundacionales y decisiones moderadas", y su sistema de apoyos políticos nos orienta hacia la idea de "coalición flexible" (Mayorga, 2014). En esa medida, se diferencia de los acuerdos partidarios que caracterizaron a la democracia boliviana desde su retorno, reconociendo a los actores sociales y no al parlamento como su principal fuente de apoyo político. A su vez, el carácter "flexible" radica en que en el proceso decisional involucra a movimientos y organizaciones sociales, que, en la medida en que incorporan demandas el apoyo gubernamental aumenta y, a la inversa, el apoyo disminuye. Lo interesante es que se trata de un funcionamiento en donde existen diferencias y variaciones en el tipo de lazo que cada organización mantiene con el partido gobernante. Así, el MAS pivotea entre el gobierno y los movimientos sociales y la figura de Evo Morales constituye la figura política que brinda "unidad simbólica" a esa coalición.

ECUADOR: CONTEXTO POLÍTICO Y SURGIMIENTO DE ALIANZA PAÍS

En el Ecuador, la llegada de Rafael Correa a la presidencia junto con la conformación de Alianza País (AP), en el año 2006, se sustentó en un fuerte protagonismo de movimientos sociales que encabezaron el despliegue del ciclo de movilización precedente. Sin embargo, la crisis política del año 2005 como antecedente inmediato a la llegada de AP, prefiguró la emergencia de este movimiento político sin la estructura de apoyos organizacionales y sindicales fuertes que hemos visto para el caso de Bolivia. Para dar cuenta de esto dividiremos el análisis sobre las articulaciones del gobierno con los movimientos sociales en tres momentos: el contexto político a la llegada de AP al gobierno, el primer periodo de gobierno y la Asamblea Nacional de Montecristi, y el periodo post constitucional abierto a partir del año 2009.

El Movimiento Indígena Ecuatoriano (MIE) fue el actor central del ciclo de movilización que se desplegó desde el levantamiento del año 1990 y hasta el año 2005 en este país, esto es así en parte por su gran capacidad para interpelar al conjunto de la sociedad ecuatoriana teniendo un protagonismo decisivo tanto en las luchas anti neoliberales como en la profundización de la democracia como régimen social y político. Su centralidad entonces, se caracterizó tanto por ser una verdadera estructura de movilización como por la gran capacidad para incorporar diversas demandas sociales que excedían lo indígena y se orientaban a derechos laborales, sociales, económicos e inclusive culturales -para afroecuatorianos y montubios-, e incluso demandas urbanas y sociales como la defensa de derechos de la comunidad LGTB

y la amplias movilizaciones de resistencia a la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU. Esta capacidad lo convirtió en una plataforma de *agregación de sentidos*, en la cual se producía la ampliación de los marcos de relación social del “mundo indio” en un contexto de “incremento de la migración indígena a las ciudades, acceso de los dirigentes indígenas a la educación formal y procesos de capacitación técnica promovidos por las ONG” (Ramírez, 2009: 70).

Si bien el levantamiento indígena del año 1990 ha pasado a reconocerse como el acontecimiento ecuatoriano de visibilización del fenómeno regional que ha sido denominado como la “emergencia indígena” (Bengoa, 2009), lo cierto es que la estructura organizativa del movimiento indígena se articulaba desde las décadas precedentes. A lo largo del todo el siglo XX, se desarrollaron fuertes conexiones entre organizaciones políticas de izquierda y sectores indígenas, que se fortalecerían durante las décadas de 1960 y 1970 en el contexto de la lucha por la reforma agraria³. Hacia el año 1972 se conformó la (Ecuarunari), mientras se iniciaba un proceso posterior de creciente participación política que da como resultante en las siguientes décadas la llegada de líderes indígenas a los gobiernos locales (parroquias y cantones de la sierra). A su vez, en el año 1986 se crearía la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, (CONAIE), organización a la cual se afiliarán alrededor de 80% de las organizaciones indígenas de base (Van Cott, 2005). Los años 80 y 90 son leídos entonces como un determinado contexto de oportunidad para la acción colectiva (Barrera, 2001: 68). Siguiendo la perspectiva de Tarrow, Barrera propone que el conflicto entre las élites ecuatorianas, la presencia de aliados fuertes de los actores movilizados y la creación de espacios de participación, constituyeron el contexto de oportunidades para la acción colectiva (Barrera, 2001: 68).

En el año 1995, se creó en el marco de una consulta popular por las políticas privatizadoras del gobierno de Durán Ballén, la Coordinadora de Movimientos Sociales y Organizaciones Sociales aglutinando a organizaciones sindicales -petroleros, eléctricos, etc.-, asociaciones de trabajadores, organizaciones mutuales, campesinas e indígenas del país. En el año 1996 una alianza social llevaría a la conformación del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País (Pachakutik) que, considerado como brazo político del MIE, incorporó grupos de izquierda, sindicalistas del sector público y una diversidad de organizaciones menores barriales, cristianos de izquierda y organizaciones campesinas. El vínculo de la CONAIE con el partido Pachakutik como aliado político-electoral, consolidó una alianza estratégica (intercultural) al tiempo que vigorizó la demanda por la participación política, logrando que en las

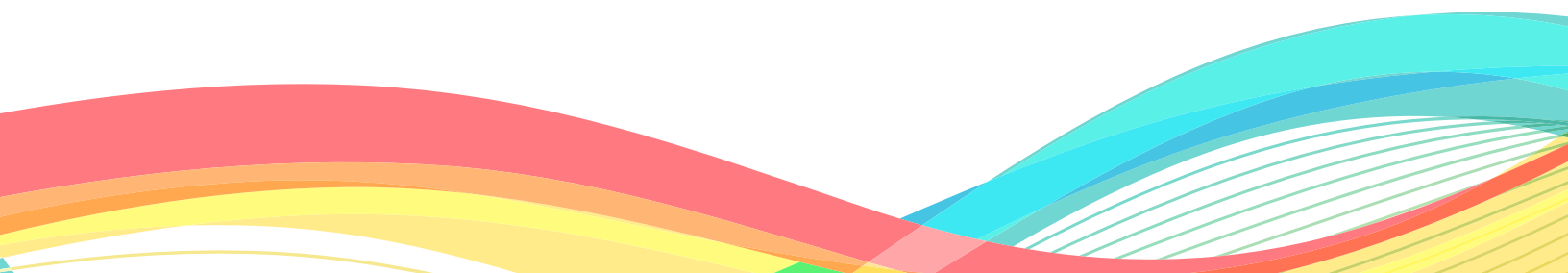
3. Desde los años 1920 militantes socialistas y comunistas acompañaron demandas laborales, juicios y conflictos en Cayambe, al norte de Quito, e incorporaron a varios dirigentes indígenas en las estructuras organizativas sindicales (Marc Becker, 2008). Sobre el año 1944 se conformaba la Federación Ecuatoriana de Indios (primera organización indígena con pretensiones de alcance nacional).

elecciones de 1996 Pachakutik -en alianza con el Partido Socialista y la Izquierda Democrática- alcanzara 75 puestos de representación popular. Es en este recorrido que debemos leer la activa incorporación de demandas del MIE en la Asamblea Constituyente de 1998; en ella se obtendrá el reconocimiento de las nacionalidades indígenas y una serie de derechos colectivos, sumado a la definición del Ecuador como Estado multicultural y pluriétnico, aunque siempre en un contexto de constricción de la efectivización de estos derechos dado que la constitución tiene un signo neoliberal (Ramírez Gallegos, 2012).

De manera que el MIE sostuvo la demanda en el juego de la democracia formal en simultáneo con un repertorio de la protesta de gran intensidad de movilización hacia las principales ciudades sobre finales de los noventa y durante los primeros años de la década posterior. Entre los episodios de protesta más relevantes se destacaron las movilizaciones de febrero de 1997 que terminaron con la salida del poder del entonces presidente Abdalá Bucaram; la del 21 de enero del 2000 cuando se derrocó al ex presidente Jamil Mahuad; y la de enero y febrero del 2001 en contra de la firma del TLC bajo el gobierno de Gustavo Noboa. Sin lugar a dudas hasta el año 2002 cuando Pachakutik participó en la alianza gubernamental con el ex coronel Lucio Gutiérrez, el MIE es el gran actor de la arena de la conflictividad social ecuatoriana y este fenómeno consolida ya desde estas épocas, un modelo novedoso de conexión partido-sociedad por medio de relaciones interétnicas (Lalander y Ospina Peralta, 2012).

A partir de este momento, la recuperación económica, el frustrado pasaje de escasos meses de Pachakutik por el gobierno de Lucio Gutiérrez, y el reflujo de la movilización impactaron sobre la relativa desarticulación de esta estructura de movilización, lo cual se torna evidente en el marco de la movilización social del año 2005, que culmina con la salida de Gutiérrez y constituye el momento de apertura para la llegada de AP. En las movilizaciones de abril del 2005 el MIE ha sido considerado como el "gran ausente", no tanto porque no estuviera en las calles sino porque ya no impulsaba ni articulaba la protesta fue más bien protagonizada de manera espontánea por importantes sectores de la clase media quiteña (Ramírez Gallegos, 2005; Navas Alvear, 2012; Argento, 2016).

En febrero de 2006 se crea Alianza País (Patria Altiva i Soberana) con el objeto de afrontar las elecciones durante el gobierno provisional de Palacio, unificando a diversos sectores de la izquierda ecuatoriana y organizaciones como Jubileo 2000, Iniciativa Ciudadana, Acción Democrática Nacional, Alianza Bolivariana Alfarista. Sus bases sociales crecen velozmente llegando a articular a más de 30 organizaciones sociales y políticas junto con intelectuales de izquierda, profesionales. Esta composición no implicó ni en su momento iniciático, ni durante la gestión de AP, la representación política específica de los sectores trabajadores, o el movimiento indígena sino más bien que se irá consolidando con el transcurso del tiempo, una



fuerte apelación a la dimensión simbólica de la “virtud ciudadana” encarnada en el slogan de la “Revolución Ciudadana”.

Desde la candidatura del año 2006 se optaría por no presentar ningún candidato al Congreso Nacional para las elecciones, aunque sí se entabló un acuerdo político programático con el Partido Socialista. Esta estrategia repercutió en un débil apoyo originario en el parlamento, sumado a un también débil apoyo de parte del MIE. En ausencia de articulaciones políticas e institucionales el liderazgo de Correa será el elemento clave de la dinámica política, mientras que las medidas tomadas en su primer año de mandato⁴, la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, y su consigna de luchar contra la partidocracia y terminar la “larga noche neoliberal”, permiten afirmar que Correa sintonizó con el rechazo de gran parte de la población (De La Torre, 2010).

La consulta popular para la realización de una Asamblea Constituyente finalizó con un 82% de aprobación y, posteriormente, la alianza “Acuerdo País” (AP más aliados) obtuvo 80 de los 130 representantes- para la realización de la misma. La Constitución que fue ratificada por plebiscito popular en septiembre de 2008- es sin lugar a dudas y como ya ha sido muy analizado, un cuerpo jurídico y legal de una radicalidad inusitada en la historia del Ecuador: en ella se declara el Estado Plurinacional del Ecuador, se reconocen las autonomías territoriales y los derechos de la naturaleza, consagrando al Buen Vivir como un “nuevo pacto societario” (CNE).

DESCORPORATIVIZACIÓN Y HEGEMONÍA

El periodo post constitucional abierto en el año 2009 expresó la emergencia de nuevos conflictos vinculados al carácter del estado, en el marco de un proceso de transformación institucional, caracterizado por la debilidad de los tradicionales partidos del sistema político y nuevas representaciones en el seno de la Asamblea Nacional, en cuyo marco la CONAIE y el gobierno de AP se irían progresivamente distanciando (Lalander y Ospina Peralta, 2012). A su vez, las leyes de transición⁵ que deben aprobarse durante este periodo son el eje articulador de apoyos y disconformidades entre las organizaciones sociales y el gobierno de AP.

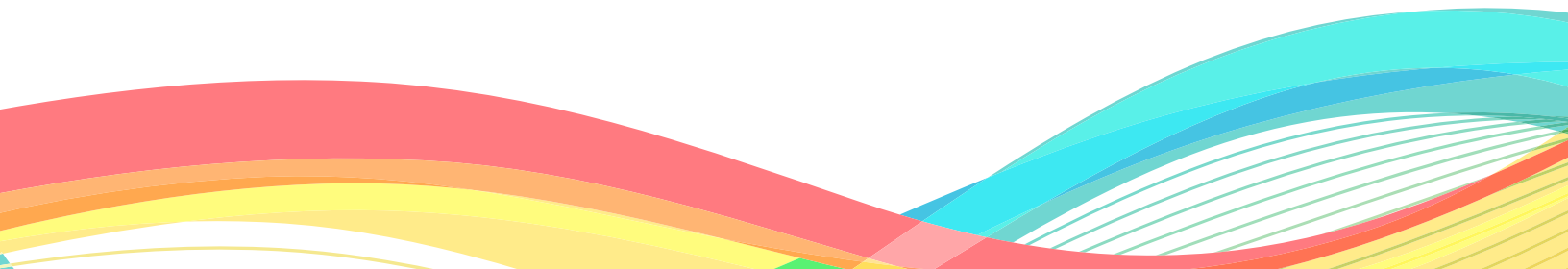
4. Desde el transcurso del primer año de mandato, se anunciaron una serie de medidas que constituían las demandas ejes de las resistencias al neoliberalismo: la salida de la base de Manta en la cual EEUU tenía una base operativa; la ratificación de la caducidad del contrato con la petrolera norteamericana OXY; el rechazo a la firma del TLC con EEUU; y la ilegitimidad de un tramo de la Deuda externa.

5. Estas leyes de la transición contenidas en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución tenían un plazo de entre 120 y 360 días dependiendo de los temas para aprobar estas leyes que no fueron logrados en todos los casos, dependiendo en parte de la conflictividad con los sectores involucrados.

En el marco de un fuerte embate contra las corporaciones se tomaron tempranas medidas como la desarticulación de uno de los más poderosos grupos empresariales de Guayaquil, para lo cual en el año 2008, fueron incautadas aproximadamente 200 empresas del mismo y el Estado recuperó recursos que se habían perdido durante la crisis del año 1999. En estos sucesos podemos desentrañar el origen de la desarticulación de las propiedades de grandes sectores empresariales y en consecuencia, los reiterados enfrentamientos entre gobierno y ciertos medios de comunicación. En líneas generales el gobierno enfrentó entonces denuncias de parte de empresas transnacionales (telefónicas, petroleras, etc.) tanto como amenazas vinculadas a posibles fugas de capitales y nuevo feriado bancario, de parte de los sectores financieros ligados a la banca ecuatoriana. Las políticas implementadas para desarticular poderosos sectores económicos van exacerbando el descontento de las tradicionales derechas del país de manera que quedan delineados tres grandes bloques: AP y sus aliados –Partido Socialista y Avanza entre otros–, la oposición por derecha debilitada y fragmentada de manera regional, y el surgimiento de una oposición por izquierda que nuclea al Movimiento Popular Democrático -MPD- y la CONAIE, sectores de la izquierda y ex miembros de Alianza País que se retiran de la misma a partir de la salida de Acosta de la Asamblea Constituyente.

Pero el núcleo central de la propuesta de descorporativización, afectó tanto a sectores económicamente poderosos como a aquellos gremios y/o organizaciones entre las cuales se encuentran aquellas que protagonizaron el ciclo de movilización precedente a la Revolución Ciudadana. Esto constituyó un escenario por lo menos paradójico, puesto que esta desarticulación se efectúa en el marco de un proceso político que ha sancionado en la misma Carta Magna la ampliación de las funciones y la reducción de los requisitos para la activación de los Mecanismos de Democracia Directa –iniciativa ciudadana, consulta popular y revocatoria de mandato. A su vez, se ha creado un mecanismo específico estatal: el Consejo de Control Social y Participación Ciudadana encargado de velar por las funciones ciudadanas de auditoría y control social que es para la Revolución Ciudadana encabezada por AP, el “quinto poder” político. En definitiva mientras se impulsaba la idea de participación ciudadana como eje central de la política estatal, ésta se presentaba en las antípodas de la idea de la activación social y de movilización, estableciendo lo que Le Quand plantea como una dicotomía que opone organizaciones versus ciudadanos virtuosos (Le Quand, 2016).

Así, en marzo de 2008 se destituyó a Acción Ecológica bajo el argumento de que no cumplía con los objetivos para la cual había sido creada. Esta ONG había acompañado las resistencias y luchas ecologistas y/o anti extractivista desde los años 90. Hacia febrero de 2009, se suprimió la autonomía que gozaba Dirección Nacional de Educación Bilingüe (DINEIB) facultando solo al Ministerio de Educación toda la autoridad para nombrar al subsecretario de diálogo intercultural. El argumento fue precisamente que las prácticas corporativas del pasado, le



habían dado a la DINEIB el carácter de discrecionalidad a cierta cúpula de la CONAIE cercana a los políticos neoliberales (Le Quand, 2016).

En general las problemáticas que evidenciaron mayor conflictividad en torno a esta disputa entre la centralización y regularización de funciones de parte del Estado y la defensa de autonomía de las organizaciones, fueron agua, comunicación, educación superior, servicio público. En diciembre de 2008, se inicia el conflicto con la Unión Nacional de Educadores (UNE), sindicato estatal de los más poderoso del país, que agrupa a 120.000 afiliados, históricamente ligado al MPD, si bien el gobierno desde el inicio había mantenido una relación tensa fue en 2009 cuando se rompió el vínculo prolongándose un conflicto en torno al sistema de evaluación docente a cuyos resultados quedaba supeditada la continuidad de muchos cargos.

La ley de Servicio Público ocasionó un suceso extremo, el 30-S o intento de golpe hacia el presidente, cuando miembros de la Policía Nacional ecuatoriana se sublevaron en reclamo de beneficios económicos que le habían sido eliminados a su cuerpo a partir de la normativa de la esta ley. El 30-S desembocó en una trágica confrontación en la cual murieron 5 personas y hubo 193 heridos. Correa, luego de permanecer encerrado en un hospital fue rescatado, mientras recibía el apoyo en las calles de amplios sectores de la ciudadanía. Para Ospina Peralta, este suceso es clave de la nueva confrontación entre movimientos y gobierno dado que los posicionamientos de condena a los amotinados de parte de movimientos indígenas y sectores gremiales, fueron tardíos y/o débiles, aunque contundente en el caso de las Fuerzas Armadas y de parte de la comunidad internacional (Ospina Peralta, 2011).

El conflicto entre CONAIE, ECUARUNARI y el gobierno, en torno a la Ley de Aguas culminará con la ruptura de parte de estas organizaciones indígenas e impulsarán las movilizaciones más grande de este periodo en el año 2009 y que se repetirá nuevamente entre los días 8 y 22 de marzo del 2012 cuando la CONAIE y el frente popular, marcharon en contra de la minería a favor de la reforma agraria y por una ley de aguas "desprivatizadora"⁶. La Ley de Aguas será finalmente aprobada por la Asamblea Nacional en junio de 2014, con 103 votos afirmativos, 21 negativos y 6 abstenciones, la CONAIE expresará su completa disconformidad con esta legislación. En ambas movilizaciones (2009 y 2012) los puntos de exigencia hacia el gobierno han comprendido las dimensiones vinculadas al modelo de desarrollo extractivista y la denuncia por la criminalización de la protesta, juicios y persecución a sus líderes y representantes⁷.

6. La propuesta legal establece el agua como un sector estratégico de decisión y control exclusivo del Estado, lo cual constituye uno de los ejes fuertes del debate de las posiciones de la CONAIE, dado que las organizaciones indígenas exigen a su vez un control comunitario. Otro punto fuerte de este conflicto es que las organizaciones indígenas sostienen que esta Ley no avanza en materia desprivatización, acaparamiento y distribución de este recurso.

7. Diferentes organizaciones sociales han denunciado a la CIDH la existencia de no menos de 200 enjuiciados por participar en protestas. De entre ellos 170 de ellos con juicios penales y en 12 de los 31 procesos penales, la acusación es terrorismo y sabotaje (Lalander y Ospina Peralta, 2012).

El 2013 abre una nueva etapa signada por la hegemonía absoluta de AP en las elecciones a presidente, donde Correa obtiene un 57% en primera vuelta –algo único en la historia de las elecciones a primer mandatario en este país, desde el retorno a la democracia en el año 1979- y en las elecciones de la Asamblea AP obtiene 100 de los 137 bancas de la Asamblea Nacional. A partir de aquí el cambio en la matriz productiva se torna un eje central de una tensión que se expresa cada vez más entre la necesidad de crecimiento económico, la ampliación de los derechos sociales y el respeto a los reconocidos derechos de la naturaleza (Le Quand, 2016). Dos medidas consagran el persistente alejamiento y la escasa interlocución entre el Presidente y determinadas organizaciones sociales, indígenas, ecologistas y anti extractivistas en general, primero cuando la Asamblea Nacional y el Ejecutivo aprobaron la Ley de Reforma a la Ley de Minería y a la Ley de Régimen Tributario, con 105 votos de un total de 137. Segundo cuando para agosto del mismo año se declara el fin de la iniciativa de reserva ecológica y el inicio de explotación de crudo en Yasuni ITT- amazonía ecuatoriana-. La decisión de explotar dos pozos que eran reserva internacional de petróleo desató una ola de protestas que culminaría con la recolección de firmas requeridas por la ciudadanía ecuatoriana para la realización de una Consulta Nacional⁸. Sin embargo el pedido sería desestimado por el órgano electoral, bajo el argumento de irregularidades en la entrega de las firmas.

DISCURSO CONFRONTATIVO: NUEVOS APOYOS Y CONTRA MOVILIZACIONES

De manera sintética podemos resaltar, una estrategia gubernamental que ha basado sus apoyos en alianzas concretas con nuevas estructuras partidarias o asambleístas independientes, en detrimento de las tradicionales, y con organizaciones indígenas afines como la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), ligada al Partido Socialista, y a la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI) del Partido Comunista. A lo que debemos agregar que un importante número de dirigentes y militantes, que anteriormente estaban en Pachakutik, han participado en diferentes niveles y posiciones de PAIS⁹ (Lalander y Ospina Peralta, 2012).

A su vez, a las diversas movilizaciones convocadas por CONAIE, MPD e incluso el FUT (un frente unido de trabajadores) se le ha correspondido una estrategia de reiterados llamados a la contra movilización, para los cuales fue el mismo Presidente el que convocó de mane-

8. La iniciativa Yasuni ITT fue una propuesta de vanguardia en el mundo de cara a la construcción de sociedades post extractivistas. Se basaba en la construcción de un fideicomiso, por el cual los países debían aportar recursos para la preservación de reserva de hidrocarburos.

9. Entre estos figuran el ex-dirigente de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza, Carlos Viteri, Pedro de la Cruz, ex Presidente de la FENOCIN, Mario Conejo y Alberto Anrango, representantes indígenas con trayectorias en el socialismo ecuatoriano y Mariano Curicama, quien fuera el primer alcalde indígena de Ecuador en Guamote (1992-2000).

ra general a la ciudadanía y en la cual grupos organizados han brindado su apoyo directo, marcando un distanciamiento con las consignas de la CONAIE y/u otros sectores. Entre estos apoyos podemos enumerar -además de los ya mencionados-, la Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales y Campesinos indígenas Libres del Ecuador -FENACLE-, representantes del Pueblo Montuvio del Ecuador, los Comités de la Revolución Ciudadana impulsados desde Movimiento País y con representatividad en las diferentes provincias, la Coordinadora de Movimientos Sociales, y la organización de transportistas, la Confederación Campesina Intercultural del Ecuador, Amaru y el Frente Afroecuatoriano PAIS, entre otros. Además se impulsó la creación de una Comisión Permanente de Organizaciones Sociales que funciona como espacio de articulación de organizaciones, movimientos, colectivos que apoyan el Proyecto Político de Alianza PAIS. Un mecanismo institucional que ha sido un canal de participación abierto hacia algunas de estas organizaciones fueron las Consultas Pre-Legislativas para la elaboración de leyes como la Ley de Tierras, el Código Ingenios (o de Economía Social de los Conocimientos, la Creatividad y la Innovación), o también en el Código Orgánico Ambiental.

El estilo de gobierno de Correa ha sostenido el discurso refundacional que le diera origen, recuperando las banderas anti neoliberales e impulsando líneas de fortalecimiento y regulación estatal. En este marco, las tensiones y conflictividad con los movimientos sociales se radicalizaron en torno al carácter que asumió esta transformación estatal y a la continuidad de un modelo de desarrollo extractivista. Correa, basando sus apoyos en la fortalecida Asamblea colocó por sobre todo interés particular, la voluntad general de la Revolución Ciudadana, la ampliación democrática, el combate a la pobreza y la necesidad de democratizar el acceso a bienes y servicios al conjunto de la ciudadanía. En el límite, este estilo ha desconocido y negado la interlocución incluso con organizaciones que pugnan por la radicalización del proceso de transformación político abierto en el Ecuador. Este mecanismo en última instancia se ve posibilitado porque AP sostiene un amplísimo respaldo popular manifestado repetidamente en las urnas, que ha dado como resultado más de una década de triunfos electorales e incluso ha nacionalizado esta fuerza política quebrando una tradicional lógica de regionalización del sistema de partidos en el Ecuador¹⁰.

CONCLUSIONES

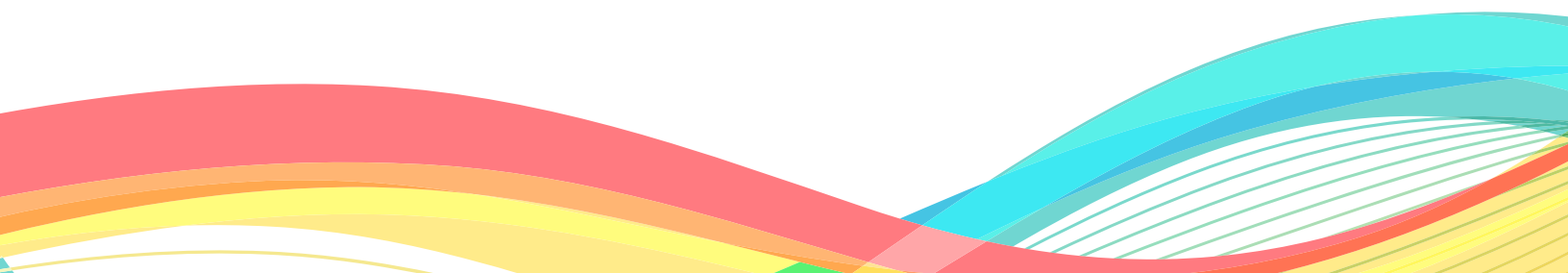
El análisis de las modalidades que asumió protagonismo político de los movimientos sociales en Bolivia y Ecuador muestra la heterogeneidad de vías de transformación política que

10. Pese a esta afirmación, las elecciones de 2014 y fundamentalmente las pérdidas de las alcaldías más importantes del país, representan una fuerte erosión al gobierno fundamentalmente porque le han permitido a determinados sectores de la derecha rearticularse y contar con las palancas y recursos del poder local.

se sucedieron en América Latina. La región andina ha sido caracterizada como "modalidades rupturistas" de cambio político particularmente por la velocidad en que se transformó el régimen político y la organización política de la sociedad. Sin embargo, las diferencias en los análisis de caso son importantes.

La gravitación política y el lugar de los movimientos en la coalición política gobernante ha sido el rasgo diferencial de estos procesos. Por su parte, en Bolivia se observa la existencia de una "coalición flexible" de gobierno, cuyo sostén fueron organizaciones y movimientos sociales, que mantenían su apoyo político o retiraban sus estructuras de bases, de acuerdo a las temáticas que impulsaba el gobierno de Evo Morales. También es cierto que hubo intentos de cooptación y/o desarticulación de los movimientos sociales para contrarrestar la activación de diversas protestas. De todas maneras, hay que destacar que la reforma constitucional produjo un cambio sustantivo en la organización política de la sociedad y de la clase política. Evo Morales no dejó de sintetizar la unidad simbólica de la representación política de los movimientos que colaboraron con su acceso al poder político.

Por otra parte, en Ecuador se observa un proceso diferente. Si bien en este país, la reforma constitucional también alteró significativamente las estructuras de poder político y económico y se reconfiguró un nuevo pacto societario, el componente de universalismo encarnado en la "patria" y fundamentalmente en la "Revolución Ciudadana", subsumió a las demandas de diversos movimientos sociales. Así, en el desarrollo y consolidación hegemónica de AP se irán modificando sus apoyos políticos y sociales, dividiendo a movimientos y organizaciones entre "aliados" y "opositores". La fragmentación del movimiento indígena ecuatoriano no estuvo exenta a esta dinámica; en el extremo opositor la CONAIE transitó desde un distanciamiento inicial hasta el enfrentamiento abierto, en el cual el Gobierno ha oscilado entre su deslegitimación y la negación de la interlocución política. La desarticulación de gremios y organizaciones sociales, la estrategia desmovilizadora y la utilización del mecanismo de judicialización de la protesta, han ido cercenando la capacidad de activación social y fundamentalmente la incidencia de estas organizaciones en la agenda de la transformación político estatal.



BIBLIOGRAFÍA

ARGENTO, Melisa. Acción colectiva y sentidos de lo político. Asambleas barriales de Rosario (2001-2003) y Quito (2005-2006). FLACSO Ecuador, 2016.

BARRERA GUARDERAS, Augusto. Acción Colectiva y crisis política. El movimiento indígena en la década de los noventa. Quito: OSAL, Abya Yala, 2001.

BECKER Marc. Indians and Leftists in the Making of Ecuador's Modern Indigenous Movement, Duke University Press. Durham y Londres, 2008.

BENGOA, José. ¿Una segunda etapa de la emergencia indígena en América Latina? en Cuadernos de Antropología Social, 2009, Nro. 29.

DE LA TORRE, Carlos. El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria. Revista Temas y Debates, 2010, año 14, Nro. 20: 157-172.

GARCÍA LINERA, Álvaro. Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política. La Paz: Plural, 2010.

LALANDER Rickard y Pablo OSPINA PERALTA. Movimiento indígena y revolución ciudadana en Ecuador. Cuestiones Política, 2012, Vol. 28 Nro. 48: 13 – 50.

LE QUAND, Matthieu. El retorno de la política en ecuador en 2015: conflictividad socio-política y diálogo social. e-l@tina, 2016, Vol. 14, Nro. 56: 37- 48.

MARTÍ I PUIG Salvador y Cristina BASTIDAS. ¿Ha cambiado la protesta? La coyuntura actual de movilizaciones en Bolivia y Ecuador 2009, En Iconos, 2012, Nro. 44: 19-33.

MAYORGA, Fernando. Incertidumbres tácticas. Ensayos sobre democracia, populismo y ciudadanía, La Paz: Plural Editores, 2014.

----- Antinomias. El azaroso camino de la reforma política. Bogotá: CESU-UMSS, 2009.

NAVAS ALVEAR, Marcos. Lo publico insurgente. Crisis y construcción de la política en la esfera pública. Quito: CIESPAL, 2012.

OSPINA PERALTA, Pablo. Nos vino un huracán político: la crisis de la CONAIE en Pablo Ospina Peralta; Olaf Kaltmeier (Coord.) Los Andes en movimiento. Identidad y poder en el nuevo paisaje político. Quito: UASB, 2009: 123- 147

RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin. La insurrección de abril no fue solo una fiesta. Quito: Taller El Colectivo-Abya Yala, 2005.

-----El movimiento indígena y la reconstrucción de la izquierda en Ecuador en Pablo Ospina Peralta; Olaf Kaltmeier (Coord.) Los Andes en movimiento. Identidad y poder en el nuevo paisaje político. Quito: UASB, 2009: 65 -95

-----Fragmentación, reflujo y desconcierto. Movimientos sociales y cambio político en el Ecuador (2000-2010). En Revista del OSAL, 2010, Nro. 28: 17-47.

-----Reconfiguraciones estatales en Ecuador 1990-2011. En Mabel Thwaites Rey Editora. El Estado en América Latina. Continuidades y rupturas. Buenos Aires, CLACSO, Editorial Arcis, 2012.

SCHNEIDER, Alejandro. Dificultades políticas y tensiones sociales durante la segunda presidencia de Evo Morales. En América Latina hoy. Integración, procesos políticos y conflictividad en su historia reciente. Buenos Aires: Imago-Mundi, 2014.

SVAMPA, Maristella. Debates Latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo. Buenos Aires, Edhasa. 2016.

VAN COTT, Donna Lee. From Movements to Parties in Latin American: the evolution of ethnic politics, Cambridge, Cambridge University Press. 2005.

Iglesias, Esteban y Argento, Melisa (2017). "Democracia y conflicto social. El protagonismo político de los movimientos sociales en Bolivia y Ecuador en el actual ciclo político latinoamericano", en *Desafíos democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada 1*, compilado por Lucca, J. B.; Peixoto de Oliveira, R. y Fernández de Lara Gaitán, A., UNR Editora, Rosario. Páginas 63-83.

LIJPHART Y LOS MODELOS DE DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA¹

Thomas Kestler*, Juan Bautista Lucca**
y Silvana Krause***

* Universität Würzburg (Alemania)

** Universidad Nacional de Rosario
y Conicet (Argentina)

*** Universidade Federal do Rio
Grande do Sul (Brasil)



RESUMEN

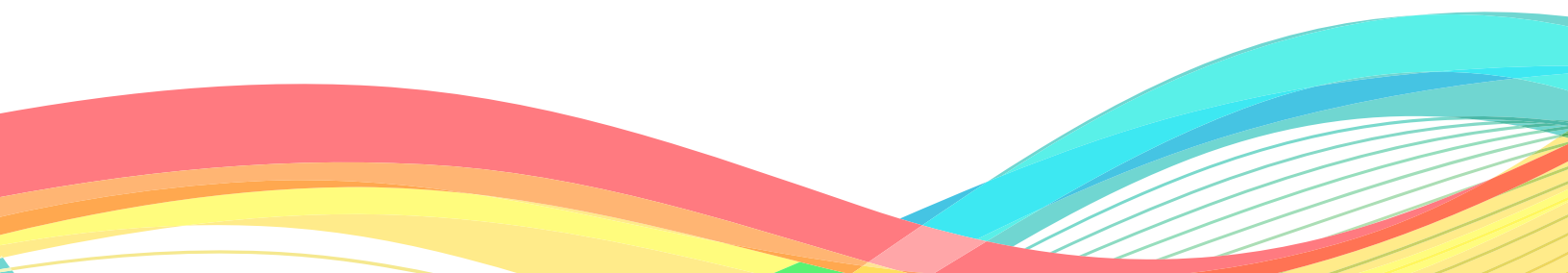
A pesar de que la tipología clásica de Arend Lijphart para analizar la democracia tiene un amplio consenso para clasificar los regímenes políticos, sin embargo esta ha sido escasamente utilizada para por fuera de los países de la OCDE. En ese sentido, este ensayo trata de completar esta vacancia al aplicar el marco analítico y tipológico de Lijphart a los casos de América Latina. Dada la diversidad dinámica de la región desde la redemocratización, observaremos los cambios que se dieron en los patrones de la democracia tomando en cuenta dos periodos de análisis (década del noventa y del dos mil), y en qué medida los países pueden ser clasificados como consensuales o mayoritarios acorde a las dos dimensiones de análisis propuestas por el autor.

PALABRAS-CLAVE: LIJPHART, MODELOS DE DEMOCRACIA, LATINOAMÉRICA, DEMOCRACIA MAYORITARIA, DEMOCRACIA DE CONSENSO.

ABSTRACT

Although Arend Lijphart's classic typology for analyzing democracy has a broad consensus to classify political regimes, it has been scarcely used for outside OECD countries. In this sense, this essay tries to complete this vacancy by applying the analytical and typological framework of Lijphart to the cases of Latin America. Given the dynamic diversity of the region since the re-democratization, we will observe the changes that occurred in the patterns of democracy taking into account two periods of analysis (1990s and 2000s), and to what extent countries can be classified as consensual or majority according to the two dimensions of analysis proposed by the author.

KEY-WORDS: LIJPHART, PATTERNS OF DEMOCRACY, LATIN AMERICA, MAJORITARIAN DEMOCRACY, CONSENSUS DEMOCRACY.



INTRODUCCIÓN

A finales de la década de 1950 la hipótesis de Gabriel Almond (1956) sobre la relación directa entre la cultura política y la democracia, era un prisma central para entender por qué las sociedades homogéneas disfrutaban de la estabilidad de las democracias, mientras que en las sociedades con profundas diferencias ideológicas, religiosas y/o culturales (como Alemania, Italia o Francia a lo largo del siglo XX) la inestabilidad era habitual.

Sin embargo, tomando como punto de partida su país natal (Holanda) en tanto sociedad plural y régimen democrático estable, Arend Lijphart propuso una mirada alternativa al señalar que la estabilidad de los regímenes democráticos no dependía únicamente de elites y reglas de juego mayoritarias y competitivas como proponía Almond, sino también de que, en sociedades plurales, las elites dispusieran de un carácter cooperativo y vocación de consenso. Por ello, en *Tipologías de los sistemas democráticos* (1968), el autor propuso analizar las democracias observando tanto el grado de fragmentación de la cultura política (homogeneidad o heterogeneidad), como el comportamiento de la elite (tendiente al conflicto o al acuerdo), para dar cuenta de que no existe un único formato democrático².

En 1977, el autor publicó su libro *La democracia en las sociedades plurales*, en el que se interrogaba cómo pueden evitarse en las sociedades plurales los conflictos políticos que llevan a la inestabilidad. Allí presentó una elaboración refinada del argumento presentado anteriormente, al señalar que la estabilidad democrática depende de condiciones socioculturales (como la propensión al consenso de las sociedades y las elites políticas, entre otros) y mecanismos (como los gobiernos de coalición, acuerdos intersectoriales, descentralización y protección de las minorías, etc.).

Posteriormente, en su libro *Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo* ([1984] y 1987 en español) el autor avanza en muchas de los postulados previos, pero en esta oportunidad con un rigor empírico comparativo mayor y un nivel de estructuración teórica muy profunda. En cuanto al primer aspecto, lleva adelante el estudio de 21 países con mayor es-

1. Versiones preliminares de este escrito se presentaron en dos mesas del DALC-ALACIP: 1) en el XXXIV Congreso de LASA (New York, Mayo de 2016) y 2) en el XXII Congreso Nacional de Democracia (Rosario, septiembre de 2016). Asimismo, algunos datos trabajados aquí se publicaron parcialmente en Kestler, Thomas; Lucca, Juan Bautista & Krause, Silvana. (2016). 'Break-In Parties' and Changing Patterns of Democracy in Latin America. *Brazilian Political Science Review*, 10(1).

2. Esta clasificación le permitía al autor establecer cuatro modelos de democracia: Democracias consociativas (sociedad fragmentada pero con elites políticas que logran llegar a acuerdos-compromisos recíprocamente satisfactorios, como en Holanda), Democracias centrífuga (sociedad fragmentada con elites conflictivas como Francia en la 4ª República), Democracias centripetas (culturalmente homogénea y con un conflicto no radical entre las elites como en Gran Bretaña), y Democracia despolitizada (culturalmente homogénea y con elites pragmáticas tendiente al acuerdo, como los Estados Unidos).

tabilidad democrática (24 si se toma la versión en español que incluía a los recientemente democratizados España, Grecia y Portugal); y en cuanto al segundo aspecto, condensa la diversidad de la democracia en el mundo en dos modelos: el mayoritario y el consensual. Ambos difieren en la respuesta a las preguntas ¿qué significa “el pueblo”? ¿Quiénes cumplirán con la tarea de gobernar y a quiénes debe responder este gobierno cuando una parte de ese “pueblo” tiene preferencias diferentes? En el modelo mayoritario la respuesta es “la mayoría del pueblo”, mientras que en el consensual lo es “tanta gente como sea posible”.

Luego, en su libro *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países* (1999) 2000), el autor amplía el número de países analizados al tomar en cuenta en los 15 años transcurridos aquellas nuevas democracias que han sido estables por 30 años, y se ha convertido así en una de las herramientas analíticas más influyentes y aceptadas para clasificar los regímenes democráticos contemporáneos. En esta publicación, no solo clasifica los regímenes políticos sino que también toma en cuenta el grado de dispersión o concentración de poder en dos dimensiones analíticas (ejecutivo-partidos y federal-unitaria) para saber cuan mayoritarias o consensuales son, y también busca responder en qué medida el tipo de democracia es importante para las políticas públicas y la efectividad del gobierno, volviendo a las propiedades de los sistemas democráticos en variables explicativas centrales.

Ahora bien, el enfoque y clasificación de Lijphart se aplicó principalmente en las democracias miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Armingeon, 2004; Vatter et al., 2013),³ dejando en vacancia algunas áreas como América Latina. Esto se explica, en parte, por las diferencias que presenta la democracia en Latinoamérica, dado los altos niveles de rupturas políticas, de volatilidad electoral, de polarización política, entre otros aspectos al momento de los primeros análisis del autor. Sin embargo, a partir del cambio de régimen acontecido durante la década de 1980 en la región, la democracia se configuró como un horizonte de sentido raras veces disputado, motivando por ende la necesidad de problematizar y evaluar la democracia latinoamericana, inclusive desde los marcos interpretativos desarrollados por el autor para las democracias occidentales.

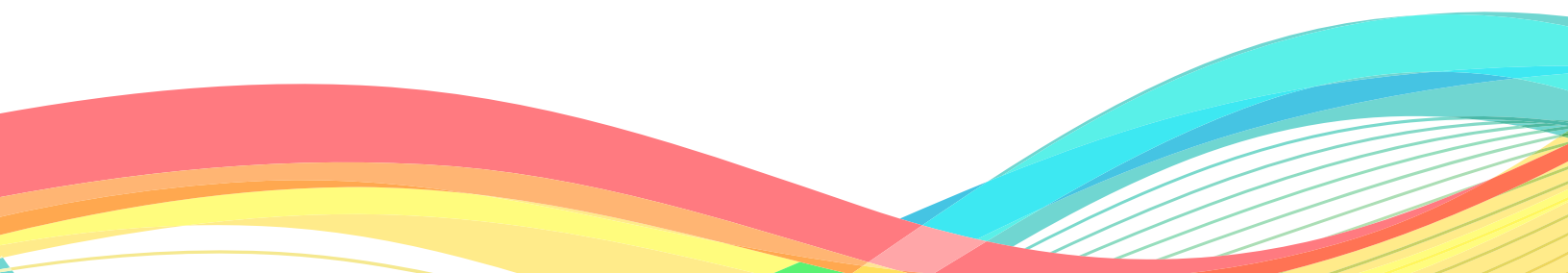
Asimismo, cabe tener en cuenta que durante las últimas décadas, el patrón de democracia ha tenido un cambio longitudinal importante en las democracias occidentales, mostrando virajes tanto en direcciones consensuales y/o mayoritarias (Vatter, 2008; Flinders, 2010; Vatter et al., 2013). Esta situación parecería tener cierto correlato con el contexto de América Latina en las últimas dos décadas, ya que entre 1990 y 2010 el Producto Bruto Interno se ha cuadruplicado en este período; la región ha visto el aumento de *outsiders* como Alberto Fujimori, Hugo Chávez, Evo Morales o Rafael Correa (Levistky y Roberts, 2011); se han llevado a

3. Una excepción es el estudio de Amorim Neto (2009), quien replica la clasificación Lijphart para el caso de Brasil con la misma escala e indicadores que el autor holandés.

cabo múltiples reformas en los campos de la descentralización, la justicia, las finanzas o la administración pública (Lora, 2007); varios países han reformado sus constituciones o las han reemplazado por completo (Nolte y Schilling-Vacaflor 2012). Por lo tanto, se puede suponer razonablemente que estos acontecimientos habrían dejado su huella en los patrones de la democracia.

La pretensión de este escrito radica tanto en abordar y dar cuenta de las características de la democracia en la región latinoamericana desde la óptica analítica de Lijphart, así como también, dar cuenta de la dinámica del cambio en los patrones democráticos en la región en las últimas décadas. Para ello, se analizarán 10 países latinoamericanos durante los últimos veinte años, replicando por un lado la metodología de clasificación de Lijphart a través de sus variables principales, y estableciendo por el otro dos periodos de análisis (1990-1999 y 2000-2009) para aprehender el cambio y transformación de los patrones democráticos. La selección de casos obedece en principio a los criterios de similitud en cuanto a la antigüedad democrática (todos pertenecen a los casos de democratización reciente en la década de 1980 y primeros años de 1990), pertenencia regional (Sudamérica y México), similar tradición en la construcción institucional del Estado (tradición ibérica y presidencialismo heredero del modelo americano), y una estructura económica parecida en las últimas décadas (países en vías de desarrollo que suplantaron una matriz estado céntrica por una mercado céntrica). Ahora bien, estos criterios de selección de casos nos permiten abordar casos con evidentes diferencias en cuanto al tamaño (poblacional, económico, entre otros), la homogeneidad y/o heterogeneidad de los conflictos sociales políticamente relevantes, y un desempeño democrático con calidades y profundidades diversas.

En cuanto a las dimensiones y variables propuestas por Lijphart, cabe señalar que la segunda dimensión (Federal-Unitaria) aborda la estructura formal forma incremental. Por ello resulta primordial observar la primera dimensión (ejecutivo-partidos), porque allí puede encontrarse gran parte de la evidencia del cambio democrático en este período. Para convertir las variables en indicadores y evaluarlas en términos de nuestros diez casos, se tuvo en cuenta la operacionalización propuesta por Lijphart, complementada por otros ejemplos análogos al de este estudio como el de Reynolds (1999), que aplica de manera uniforme una escala de cinco puntos para todas las variables en su análisis de los países del sur de África. Se utilizó una escala de 1 (lo más mayoritario) a 5 (más consensual) para cada uno de las diez variables. La escala se define a través de los valores mínimos y máximos observados en nuestra muestra, teniendo que adaptar los indicadores y ajustarlos al contexto regional y los datos disponibles (Ver Anexo).



VARIABLE 1: SISTEMA DE PARTIDOS (BIPARTIDISTA O MULTIPARTIDISTA)

La primera variable en el estudio de Lijphart captura el grado de dispersión o concentración de poder en el nivel del sistema de partidos, medido a través del número efectivo de partidos parlamentarios según los cálculos de Laakso y Taagepera (1979). Según Lijphart (2000: 72), "aquellos sistemas bipartidistas tipifican el modelo mayoritario de democracia y los sistemas multipartidistas el modelo consensual". Sin embargo, al momento de analizar América Latina, es necesario incluir además la categoría de sistemas unipartidistas, para dar cuenta de situaciones empíricas como las de México hasta 1988 o la Venezuela bajo la hegemonía chavista que se asemejan a este tipo.

El número efectivo de partidos en los diez casos pasó de un promedio global de 3,4 entre 1980 y 1989 a 4,3 durante la década de los años 1990 y a 4,5 entre los años 2000 a 2009. Por ende, puede evidenciarse claramente cómo en el ámbito del sistema de partidos se dio un proceso de pluralización en los países analizados. El patrón bipartidista o de un solo partido, que ha prevalecido en muchos de los países analizados hasta la década de 1980, ha sido reemplazado por un sistema multipartidista correspondiente a un tipo de consenso de la democracia.

Sin embargo, a pesar de la tendencia general hacia la pluralización, la evolución de los países de la región no fue homogénea en esta dirección, mostrando diversos patrones de cambio (ver Tabla 1). En primer lugar, hay un grupo de países integrado por Ecuador, Chile y Brasil, donde el sistema de partidos mantuvo su carácter plural (o fragmentado) durante todo el período de observación. En segundo lugar, países como Colombia pasaron de una fuerte bipartidismo a un patrón pluralista (Dargent, y Muñoz, 2011), mientras que Uruguay, Venezuela y Bolivia tomaron la dirección opuesta, virando desde un multipartidismo durante la década de 1990 hacia la concentración de opciones partidarias en la década de 2000. Esta situación fue especialmente pronunciada en Venezuela, donde el número efectivo de partidos parlamentarios fue de casi 1 entre 2005 y 2009. Y, en tercer lugar, existe un grupo de países integrado por Perú, México, Argentina que presentan un aumento moderado del grado de pluralización durante el segundo período.

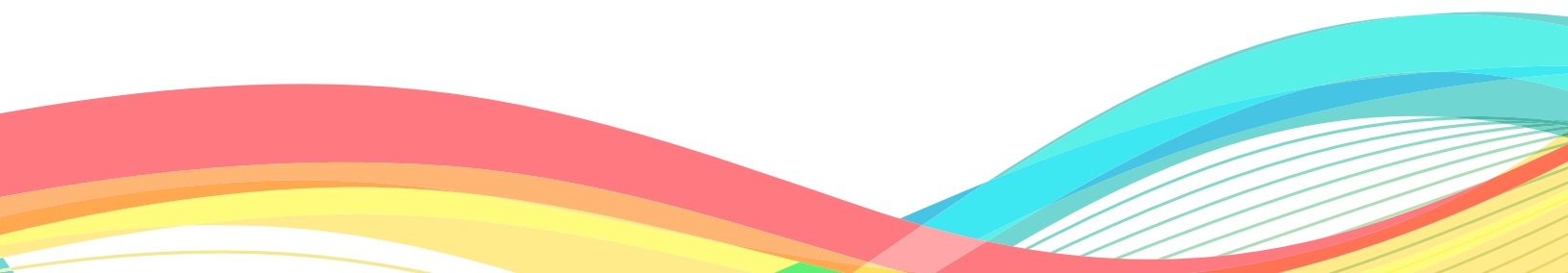


TABLA I				
Número Efectivo de Partidos Parlamentarios y Resultados de la variable para la década de 1990 y 2000.				
	Número Efectivo de Partidos Parlamentarios		Resultados: 1 (más mayoritario) – 5	
	1990s	2000s	1990s	2000s
Argentina	3,1	3,7	2	3
Brasil	8,0	9,0	5	5
Bolivia	4,5	3,4	3	2
Chile	5,1	5,7	4	5
Colombia	2,7	7,2	2	5
Ecuador	5,8	5,7	5	5
México	2,5	3,0	1	2
Perú	3,5	4,0	2	3
Uruguay	3,2	2,5	2	1
Venezuela	5,2	1,9	4	1
Fuente: Elaboración propia con base en los datos relevados en el Anexo				

VARIABLE 2: PODER EJECUTIVO CONCENTRADO O COMPARTIDO

La segunda variable describe la amplitud de la participación de los representantes del pueblo en la rama ejecutiva del gobierno. Esta "puede ser considerada como la variable más típica en el contraste mayoritario-consenso: la diferencia entre los gobiernos de mayoría de un solo partido y coaliciones multipartidista amplias personifica el contraste entre el modelo mayoritario de concentrar el poder en manos de la mayoría y el principio de consenso de re-

partir el poder de forma amplia”(Lijphart, 1999: 90⁴). En el extremo mayoritario se encuentran gabinetes de partido único y ganadores mínimos, mientras que en el extremo consensual el gabinete sería de tipo multipartidario y sobredimensionado. La medición se basa en el tamaño (mínimo ganadora o de gran tamaño) y la composición (un partido o multipartidismo) de los gabinetes ministeriales, así como la duración media en el tiempo de los diferentes tipos de gabinetes.

Las clasificaciones y teorías sobre los tipos de gabinetes ministeriales y coaliciones se han desarrollado principalmente a la luz de los sistemas parlamentarios, motivo por el cual cuando el propio Lijphart analiza los sistemas presidenciales - como los que prevalecen en América Latina- sugiere modificaciones en términos metodológicos, ya que en ellos los ejecutivos son elegidos directamente por regla de mayoría, correspondiendo siempre con el tipo de ganadores mínimos. Ahora bien, con respecto al apoyo parlamentario, en los casos presidenciales es posible encontrar diferentes tipos de coaliciones (ganadores mínimos, sobredimensionadas o de minoría). Por ello, Lijphart propone ponderar el carácter mayoritario del sistema presidencial en un 50% y, para calcular el 50% restante, tomar en cuenta la amplitud de la composición del apoyo legislativo y del gabinete (Lijphart, 1999: 105, 106). Debido a que todos los casos que se analizan en este trabajo pertenecen al tipo presidencial, la medición se circunscribe únicamente a observar la composición del gabinete y de la coalición política del presidente.

Una característica típica de los sistemas políticos de América Latina es la difícil combinación de presidencialismo y multipartidismo (Mainwaring, 1993). La mayoría de las veces, los presidentes deben afrontar una legislatura multipartidista y tienen por lo tanto que depender de diversas estrategias en pos de mantener la gobernabilidad como por ejemplo, conformar coaliciones parlamentarias o incluir uno o más partidos dentro de los gabinetes ministeriales (Amorim Neto y Samuels, 2010), siendo el caso brasileño de “presidencialismo de coalizão” una de las experiencias más claras al respecto (Abranches, 1988; Power, 2010). De hecho, con la excepción de Paraguay, todos los países de América Latina experimentaron al menos un período de gobierno de coalición (Alemán y Tsebelis, 2011; Ruiz Valerio, 2008), e inclusive en las últimas décadas, este patrón parece estar en aumento. Con el creciente número de partidos, los gobiernos de coalición se hicieron más comunes en América Latina, especialmente durante la década de 1990. Las calificaciones de todos los países se muestran en la Tabla 2, siendo México durante la década de 1990 el caso típicamente mayoritario, y Brasil el país que mejor representa un caso extremo de poder ejecutivo compartido.

4. Traducción del original: “can be regarded as the most typical variable in the majoritarian-consensus contrast: the difference between one-party majority governments and broad multiparty coalitions epitomizes the contrast between the majoritarian principle of concentrating power in the hands of the majority and the consensus principle of broad power-sharing”.

TABLA II										
Valores de la segunda variable en la década de 1990 y 2000										
Escala: 1 (más mayoritario) – 5										
	Arg	Bol	Bra	Chi	Col	Ecu	Mex	Per	Uru	Ven
1990s	2	3	5	5	3	3	1	2	3	4
2000s	4	2	5	3	3	3	3	3	2	2
Fuente: Elaboración propia con base en los datos relevados en el Anexo										

Una comparación entre el primer y el segundo período revela una evolución divergente. Los patrones de poder compartido se mantuvieron sin cambios en Brasil, Colombia y Ecuador, pero cambiaron en Bolivia, Uruguay, Chile y Venezuela, donde tuvo lugar un movimiento hacia la concentración de poder; Perú, Argentina y México, por el contrario, se movieron hacia el consensualismo. Cabe señalar que la concentración/división del poder ejecutivo se correlaciona fuertemente con la primera variable (el número efectivo de partidos), tornándose esto evidente en Bolivia, Uruguay, México, Argentina, Perú y Venezuela, pero no en Colombia.

VARIABLE 3: RELACIÓN EJECUTIVO LEGISLATIVO

En la tipología de Lijphart, el modelo mayoritario es aquel donde se da un predominio del ejecutivo, mientras que el modelo de consenso se caracteriza por una relación de mayor equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo (Lijphart, 1999: 116). Sin embargo, el indicador utilizado por Lijphart para medir esta variable - duración del gabinete - sólo es aplicable a los sistemas parlamentarios que conforman la mayor parte de su muestra, motivo por el cual para medir esta variable en el escenario latinoamericano donde predomina el presidencialismo resulta necesario adaptar metodológicamente la medición.

El presidencialismo es una de las pocas notas distintivas en términos institucionales de los sistemas políticos latinoamericanos; sin embargo, no es una realidad unívoca en la región, dado que los gobiernos presidenciales difieren con respecto a los poderes constitucionales y partidarios a disposición del ejecutivo (Mainwaring y Shugart, 1997), los estilos de gobierno y relaciones con otras ramas constitucionales (Morgenstern y Nacif, 2002), entre otros aspec-

tos. Para comprender las relaciones entre los ejecutivos y legislativos, se tomó como base la evaluación de los poderes presidenciales por Shugart y Carey (1992) para el primer período y la evaluación de las legislaturas de Fish y Kroenig (2009) para el segundo período. Para medir también los poderes partidarios de los presidentes se utilizaron las disposiciones que limitan el mandato presidencial como criterio complementario, suponiendo que los presidentes que se pueden reelegir para un segundo mandato o incluso indefinidamente se encuentran en una posición más fuerte que un presidentes sin este horizonte de posibilidades.

TABLA III

Valores de la tercera variable en la década de 1990 y de 2000

Escala: 1 (más mayoritario) – 5

	Arg	Bol	Bra	Chi	Col	Ecu	Mex	Per	Uru	Ven
1990s	3	3	2	2	3	4	3	3	3	4
2000s	3	3	2	2	3	3	3	3	3	2

Fuente: Elaboración propia con base en los datos relevados en el Anexo

La poca variación observada en los casos entre el primer y segundo período se explica en gran medida por el hecho de que esta variable se evalúa principalmente por indicadores formales plasmados en las constituciones. La mayoría de los países se encuentran en el medio de la escala, reflejando el sistema típico de frenos y contrapesos de los sistemas presidenciales.

VARIABLE 4: SISTEMA ELECTORAL

La cuarta variable tiene que ver con las características mayoritarias o consensuales del sistema electoral. Los sistemas electorales están diseñados para transformar los votos en escaños y están íntimamente relacionados con la morfología de los sistemas de partidos, en tanto y en cuanto un diseño mayoritario dentro de los distritos uninominales tendería a producir sistemas bipartidistas mientras que un sistema electoral proporcional favorecería la aparición de sistemas multipartidistas. Es decir, la proporcionalidad alentaría la dispersión del poder, mientras que un diseño mayoritario conduciría a la concentración del mismo (Powell, 2000).

Entre los polos de la regla de mayoría de un solo miembro y proporcionalidad perfecta, los sistemas electorales muestran una gran variedad y permiten diferentes grados de concentración o dispersión. Estos grados se corresponden en gran medida con el tamaño de los distritos electorales, ya que los más pequeños corresponden a una lógica mayoritaria, mientras que aquellos de mayor magnitud, a uno de tipo consensual.

Además del tamaño del distrito, hay una amplia gama de factores que influyen en el funcionamiento y los efectos de los sistemas electorales. Debido a la complejidad resultante para dar cuenta de esta variable, la medición no está basada en las reglas electorales en sí, sino en el grado de desproporcionalidad que produce el sistema electoral. La desproporcionalidad describe la divergencia entre el porcentaje de votos y escaños. Este índice de desproporcionalidad presentado por Gallagher (1991) fue utilizado por Lijphart para evaluar los rasgos mayoritarios o consensuales de los sistemas electorales, correspondiéndose una desproporcionalidad alta a una lógica mayoritaria, y una baja, a una de tipo consensual.

Esta forma de medición se aplica fácilmente a los sistemas parlamentarios; sin embargo, en los sistemas presidenciales, con poderes divididos y dos fuentes diferentes de legitimación electoral, surge la pregunta acerca de qué elección (legislativa o presidencial) es la que debe considerarse. Las elecciones presidenciales son mayoritarias por naturaleza y, como tal, implican un alto grado de desproporcionalidad. Por otra parte, las elecciones presidenciales son generalmente consideradas como las más importantes en comparación con las elecciones legislativas. Para evaluar los sistemas presidenciales en su muestra, Lijphart utiliza la media geométrica de la desproporcionalidad en las elecciones legislativas y presidenciales. Ahora bien, es posible pensar que la desproporcionalidad indica una cosa en el caso de elecciones parlamentarios y otra en elecciones presidenciales, dado que una alta desproporcionalidad en las elecciones presidenciales puede indicar una distribución mas equilibrada de poder mientras que una baja desproporcionalidad indicaría una mayor concentración del mismo (como por ejemplo en Perú durante los años 90), con lo cual es necesario cuestionar la validez del indicador en el sentido propuesto por Lijphart.

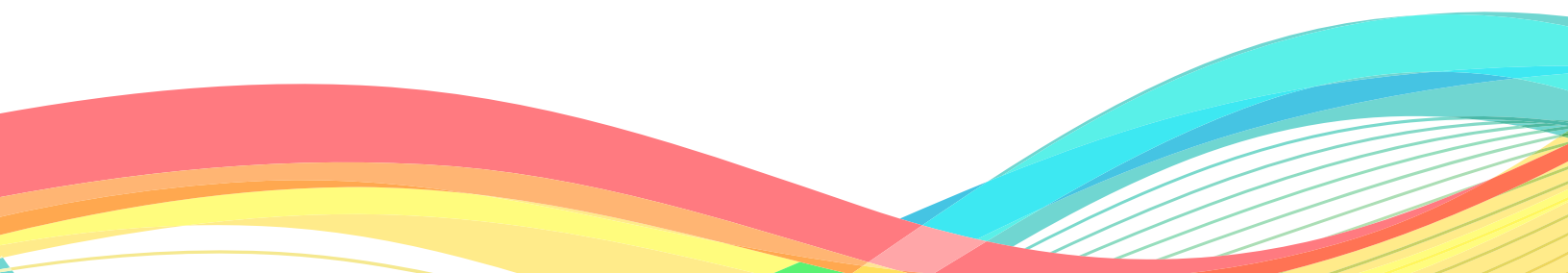


TABLA IV				
Desproporcionalidad Electoral y valores de la cuarta variable para la década de 1990 y 2000				
	Desproporcionalidad en las elecciones legislativas y presidenciales (media geométrica)		Valores Escala: 1 (más mayoritario) – 5	
	1990s	2000s	1990s	2000s
Argentina	27,75	27,24	1	1
Brasil	12,63	11,79	4	4
Bolivia	16,59	13,89	3	3
Chile	18,56	18,36	2	3
Colombia	13,22	11,88	4	4
Ecuador	17,35	15,00	3	3
México	16,17	22,56	3	2
Perú	11,85	17,97	4	3
Uruguay	4,98	10,03	5	4
Venezuela	15,47	19,44	3	2
Fuente: Elaboración propia con base en los datos relevados en el Anexo				

Existe una gama amplia de normas para la elección de las legislaturas en América Latina. El tipo más habitual es el sistema proporcional con listas cerradas, mientras que sólo en Brasil y Ecuador se utilizan listas abiertas y en México un sistema electoral segmentado. Otra excepción es Chile, donde se aplica la regla de mayoría en distritos de binominales. Sin embargo, en general, las elecciones parlamentarias en América Latina están marcadas por bajos grados de desproporcionalidad que permiten una fiel representación. El de Uruguay es el caso más consensual, debido a su sistema electoral proporcional puro con grandes distritos electorales; en tanto que encontramos mayores niveles de desproporcionalidad en Argentina, Ecuador o Chile, que cuentan con pequeños distritos de entre dos y cinco escaños. Si se tienen en cuenta los efectos desproporcionados de las elecciones presidenciales, los valores

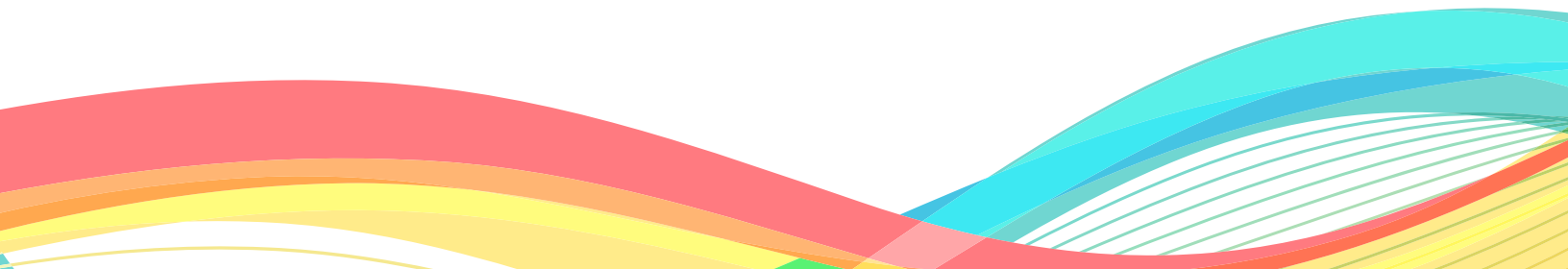
totales se incrementan de manera significativa y se acercan a los niveles de los sistemas de mayoría como el del Reino Unido.

Los sistemas electorales son generalmente estables o cambian sólo esporádicamente o de forma marginal (Nohlen, 2005), inclusive en una región como América Latina donde el cambio y la inestabilidad política es habitual, dado que la mayoría de los sistemas electorales se mantuvieron prácticamente sin modificaciones durante el período de observación. No obstante hay algunas excepciones, como por ejemplo en Venezuela, donde se introdujo un sistema paralelo de votación en las elecciones legislativas de 2010 que aumentó significativamente la desproporcionalidad del sistema electoral. Asimismo, en México el grado de desproporcionalidad se incrementó por el estrecho margen de los resultados en las elecciones presidenciales, dando cuenta del cambio en el sistema de partidos y la polarización ideológica después del año 2000.

VARIABLE 5: GRUPOS DE INTERÉS: PLURALISMO VS. CORPORATIVISMO

Los rasgos mayoritarios o consensuales de la democracia también se pueden observar en el plano de la representación y organización de intereses. Lijphart plantea que en los sistemas mayoritarios predomina una lógica plural de la representación de intereses, mientras que una dinámica neo-corporativista es preponderante en las democracias consensuales. Aunque la relación entre el neo-corporativismo y los otros cuatro componentes de la democracia de consenso incluidos en la dimensión ejecutivo-partidos no es tan evidente a primera vista, Lijphart muestra que hay una fuerte correlación entre el tipo de representación y organización de los grupos de interés por un lado, y el sistema de votación, sistema de partidos y la fuerza del ejecutivo, por el otro lado (Lijphart, 1999; Lijphart y Crepaz, 1991).

En América Latina, la era del corporativismo se implantó con la incorporación del modelo de sustitución de importaciones (ISI) y la aparición de partidos nacional-revolucionarios en la década de 1940. Los casos más notables y exitosos - el Partido Justicialista (PJ) en Argentina, Acción Democrática (AD) en Venezuela y el Partido de la Revolución Institucionalizada (PRI) en México - dependían fuertemente de sindicatos fuertes y centralizados para la movilización y la integración ciudadana. Con la crisis de la ISI, la afiliación sindical decreció, erosionando así los cimientos del corporativismo. En la década de 1990, las tasas de sindicalización ya habían caído significativamente en comparación con la década de 1970 o 1980, como por ejemplo en Argentina y Venezuela donde la afiliación decreció en un 40% entre 1986 y 1995 (Cardoso, 2001). Por lo tanto, el grado de pluralismo (definido por Siaroff como la ausencia de corporativismo) ya había aumentado fuertemente en el primer período de observación, con lo cual el punto de partida de la medición es bajo.



Respecto a la medición de esta variable, se presenta el problema de que los datos utilizados por Lijphart - el índice del corporativismo de Alan Siaroff (1999) - no están disponibles para América Latina. Hay que señalar que la mayoría de nuestros casos no solo no se abordan en el índice de Siaroff, sino que resultaría difícil replicar una medición similar debido a la ausencia de datos sobre aspectos tales como las tasas de sindicalización, los números de sindicatos o de negociaciones colectivas, entre otros. Para subsanar esta situación y tener una estimación cercana para los países de la muestra, se combinaron los datos disponibles de la OIT y la CEPAL sobre las tasas de sindicalización, el número total de sindicatos, la proporción de trabajadores industriales en el empleo total, el tamaño del sector público, el número de huelgas, y se utilizó la evaluación de los tipos de negociación colectiva propuesto por O'Connell (1999).

TABLA V

Valores de la quinta variable en las décadas de 1990 y 2000

Escala: 1 (más mayoritario) - 5

	Arg	Bol	Bra	Chi	Col	Ecu	Mex	Per	Uru	Ven
1990s	5	3	3	2	2	3	4	3	3	4
2000s	5	3	3	1	2	2	3	2	4	2

Fuente: Elaboración propia con base en los datos relevados en el Anexo

Aunque parten de un nivel bajo de por sí de integración corporativista, durante la década de 1990, los valores disminuyeron aún más durante el segundo período en países como Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. Sólo Uruguay elevó su nivel en esta variable, en gran medida debido a una mayor participación de los sindicatos en las decisiones del gobierno.

VARIABLE 6: GOBIERNO UNITARIO Y CENTRALIZADO VS. FEDERAL Y DESCENTRALIZADO

La dispersión o concentración de poder, también se puede observar al nivel de la estructura del Estado, correspondiéndose el modelo mayoritario con un Estado fuertemente centralizado y unitario; mientras que el modelo de consenso lo hace con un diseño federal y de descentralización. Además, mientras que el federalismo se refiere principalmente a la provisión formal constitucional de la soberanía dividida entre los niveles estatales, la descentralización describe la distribución objetiva de las competencias y recursos. Ambas funciones no necesariamente se unen.

Lijphart evalúa y clasifica sus casos de acuerdo con criterios constitucionales formales, lo que le permite llegar a la conclusión de lo poco habitual que son los estados federales. En tanto que la descentralización o centralización ocupa un lugar secundario en la medición, puesto que los patrones de reparto o concentración de poder dependen en gran medida de la independencia política y fiscal de las unidades subnacionales, que el autor no considera plenamente.

En América Latina, la descentralización constituye un elemento fundamental del programa de reforma económica y política a partir de la década de 1980. En muchos casos, tanto los grupos de poder con gran arraigo como los sistemas de partidos comenzaron a erosionarse y enfrentarse al desafío de tener que adaptarse especialmente cuando nuevos actores surgen en el nivel subnacional. La descentralización política y fiscal, por lo tanto, es un indicador fundamental para la distribución vertical del poder y tiene que ser incluido en la medición para los casos latinoamericanos. Para ello, se combinaron tres indicadores para evaluar esta variable: primero, la estructura formal del Estado según lo definido por la Constitución (Watts 2008); segundo, la proporción del gasto de las unidades subnacionales; y tercero, el índice de "madurez de descentralización" diseñado por Daughters y Harper (2007).

TABLA VI

Valores de la sexta variable (federalismo y grado de descentralización) en las décadas de 1990 y 2000

Escala: 1 (más mayoritario) – 5

	Arg	Bol	Bra	Chi	Col	Ecu	Mex	Per	Uru	Ven
1990s	5	3	5	1	3	1	3	1	1	3
2000s	5	4	5	2	4	2	3	2	1	2

Fuente: Elaboración propia con base en los datos relevados en el Anexo

Tal como señala Lijphart (2000:185), el formato federal responde habitualmente a países grandes o sociedades plurales, como puede observarse con claridad en los casos de Argentina, Brasil o México. Si se analiza Venezuela, aunque en el diseño de las constituciones de 1961 y 1999 este país se define como federal, la mecánica política era más bien centralizada durante la mayor parte del tiempo, con sólo un corto período de descentralización durante la década de 1990.

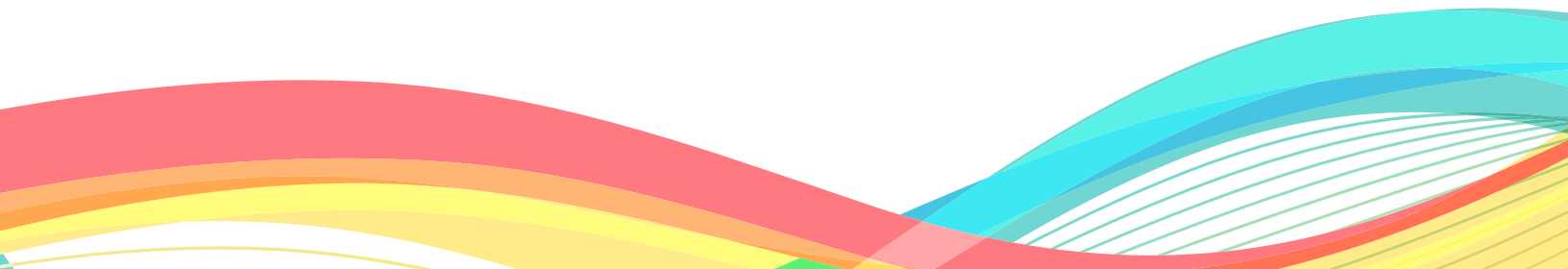
Si este factor formal se lo combina con la profundidad y madurez de la descentralización, puede observarse con claridad cómo –salvo en los casos que en su diseño son federales– la tendencia generalizada de las reformas del estado acaecidas en los noventa, con fuerte impacto especialmente en la primera década del siglo XXI, tendieron a ampliar los niveles de descentralización, y por ende a la dispersión del poder, con la excepción de los casos de Venezuela donde la tendencia fue inversa, o bien de México y Uruguay donde no hubo variación alguna.

VARIABLE 7: UNICAMERALISMO VS. BICAMERALISMO

Según la propuesta de Lijphart, en esta dimensión federal-unitaria, la modalidad en la que se estructura el poder legislativo (más allá de su variedad de denominaciones) puede variar desde un diseño unificado en una única cámara (mayoritario) a uno dividido (consensual). Ahora bien, a pesar que la primera cámara suele ser la más importante en tanto representa a la población, la segunda cámara legislativa, en general, se instituye con dos propósitos: en primer lugar, sirven para la representación de los intereses territoriales en los estados federales; y, en segundo lugar, están diseñadas para poner en marcha un tipo específico de representación, distinta de la de la primera cámara. En ambos casos, lo que queda en claro es que las segundas cámaras constituyen un elemento de reparto de poder típico del modelo consensual de la democracia.

El grado de dispersión del poder inherente al bicameralismo, sin embargo, depende de la fuerza y autonomía de la segunda cámara, que se basa en sus competencias constitucionales, los métodos de selección (designado o elegido) y su composición en términos de congruencia o incongruencia con la primera cámara (Lijphart, 1999: 205-207). Existe por ende un bicameralismo fuerte cuando ambas cámaras son elegidos para diferentes periodos y con fórmulas diferentes.

Para el caso de los países de América latina, la evaluación se basa en el estudio de Llanos y Nolte (2003), que toma en cuenta el grado de simetría y de incongruencia legislativa para todos los países de América Latina con dos cámaras. En esta región, Ecuador, Perú y Vene-



zuela son los únicos casos con unicameralismo, siendo los restantes siete casos ejemplos de legislaturas bicamerales. Dentro de estos casos, Brasil, Argentina y México son los ejemplos de bicameralismo más fuerte, y a su vez ejemplos patentes de estados federales. Sin embargo, cabe señalar que las segundas cámaras se encuentran también en estados centralizados y mayoritarios como Uruguay y Chile. Este factor se entiende porque muchas constituciones de América Latina en la primera mitad del siglo XIX siguieron como modelo el diseño institucional de los EE.UU, lo cual explica por qué instituyeron una Cámara Alta. A pesar de los cambios constitucionales frecuentes, esta característica se mantuvo estable en la mayoría de los casos, y constituye más un atavismo histórico que la materialización de una lógica constitucional más amplia.

A pesar de ciertas variaciones de grado en el nivel de asimetría e incongruencia, el comportamiento de estas variables es más bien estático, puesto que el diseño constitucional en este punto suelen ser pétreo cuando no difícilmente modificable. La única excepción es el caso venezolano, que desde 1811 hasta 1999 era bicameral, y luego de la última reforma constitucional terminó adoptando un diseño unicameral.

TABLA VII

Valores de la séptima variable (Estructura Cameral, Simetría e Incongruencia legislativa) en las décadas de 1990 y 2000

Escala: 1 (más mayoritario) – 5

	Arg	Bol	Bra	Chi	Col	Ecu	Mex	Per	Uru	Ven
1990s	5	3	5	4	4	1	5	1	3	3
2000s	5	3	5	4	4	1	5	1	3	1

Fuente: Elaboración propia con base en los datos relevados en el Anexo

VARIABLE 8: CONSTITUCIONES FLEXIBLES VS. CONSTITUCIONES RÍGIDAS

Esta variable se refiere al procedimiento para la modificación o el cambio de la constitución. Si las constituciones son rígidas, limitan la soberanía del Parlamento y, por tanto, la autonomía

de decisión de la mayoría. En los sistemas mayoritarios la constitución es flexible o inclusive -como en el Reino Unido- no escrita, mientras que en las democracias de consenso, se busca un blindaje contra las decisiones mayoritarias introduciendo disposiciones especiales como los referendos y súper mayorías para cambiar la constitución.

En América Latina, todas las constituciones tienen una forma escrita y se diferencian de las leyes ordinarias a través de disposiciones especiales con diferentes grados de rigidez. Para nuestra evaluación nos basamos en La Porta et al. (2003) que utiliza, al igual que Lijphart, una escala de cuatro puntos. Además, nos basamos en los datos proporcionados por Maddex (2008).

En general, encontramos grados moderados de rigidez constitucional, de acuerdo con las observaciones de Nolte y Schilling-Vacaflor (2012a). En total, las constituciones de América Latina son sólo ligeramente menos rígidas que las europeas; sin embargo, son mucho menos estables. En promedio, las constituciones de América Latina tenían una esperanza de vida de 22,6 años y los cambios constitucionales (modificaciones y reemplazos) se produjeron 5,8 veces en diez años, en promedio (Nolte y Schilling-Vacaflor 2012a: 4-5). Ahora bien, en ambos periodos estudiados, no se introdujeron modificaciones que realizaran un cambio sustantivo o de relevancia, motivo por el cual la variable se mantiene con valores constantes.

TABLA VIII

Rigidez de la Constitución en las décadas de 1990 y 2000

Escala: 1 (más mayoritario) - 5

	Arg	Bol	Bra	Chi	Col	Ecu	Mex	Per	Uru	Ven
1990s	4	4	3	4	4	4	4	3	5	4
2000s	4	4	3	4	4	4	4	3	5	4

Fuente: Elaboración propia con base en los datos relevados en el Anexo

VARIABLE 9: REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD

En esta variable, fuertemente relacionada con la variable anterior, se toman en cuenta los requisitos especiales para llevar adelante una reforma constitucional. Según Lijphart (2012: 212),

en el famoso caso *Marbury vs. Madison* en 1803 en los EE.UU se estableció que la revisión judicial es un concomitante lógico de la rigidez constitucional y un poder judicial independiente.

Ahora bien, una vez más como en toda la segunda dimensión que propone Lijphart, para la evaluación de este criterio se toman en cuenta aspectos puramente formales. Aunque Lijphart evalúa el grado de revisión judicial con un enfoque diferenciado al incluir *de facto* el activismo judicial; por razones prácticas, nos basamos solamente en el grado *de jure* de la revisión judicial. Esta puede ser la razón por la cual la revisión judicial en la Argentina aparece significativamente más fuerte inclusive que en la evaluación de Lijphart (2012: 215). De hecho, el poder judicial, que Montesquieu llama con razón, un no-poder (*en quelque façon, nulle*), tiene que asentarse y afirmarse en un poder blando (legitimidad).

Sólo si el poder judicial se considera legítimo e independiente podrá encontrarse en condiciones de invalidar la ley normal. En lugar de ver el "lado de salida", es decir, el activismo judicial, también es posible considerar los factores de entrada como la confianza institucional por parte de los ciudadanos. Por ejemplo, datos de la encuesta de Latinobarómetro muestran que la confianza en el poder judicial varía notablemente en toda América Latina, con los niveles más altos en Brasil y Uruguay y la más baja en Perú, Bolivia y Ecuador.

TABLA IX

Revisión Judicial en las décadas de 1990 y 2000

Escala: 1 (más mayoritario) - 5

	Arg	Bol	Bra	Chi	Col	Ecu	Mex	Per	Uru	Ven
1990s	5	5	5	3	5	5	5	5	3	5
2000s	5	5	5	3	5	5	5	5	3	5

Fuente: Elaboración propia con base en los datos relevados en el Anexo

VARIABLE 10: DEPENDENCIA O INDEPENDENCIA DEL BANCO CENTRAL

Por último, Lijphart también incluyó el criterio de la independencia del Banco Central en su tipología extendida de 1999 como una característica típica de las democracias de consenso.

Según el autor, un Banco Central independiente implica una instancia de poder compartido, similar a los tribunales constitucionales, la segunda cámaras y niveles subnacionales autónomos.

Para evaluar la independencia de tal institución Lijphart utiliza tres índices disponibles principalmente para países de la OCDE (Índice de Cukierman-Web-Nepayati; Índice de Grilli-Masciandora-Tabellini; Índice de rotación de gobernadores) que toman en cuenta una amplia gama de indicadores (Lijphart, 2012: 229-223). Sin embargo, contrariamente a lo que sucede en ese concierto de países, en América Latina la independencia del Banco Central está fuertemente determinada por factores internacionales y el impacto de las reformas neoliberales.

En este contexto de desestructuración de la matriz estado-céntrica de la economía y abierto combate contra los altos niveles de inflación durante los noventa, muchos países llevaron a cabo reformas que hicieron a los Bancos Centrales más independientes de los gobiernos. Así, paradójicamente las reformas neoliberales han contribuido a un movimiento hacia una mayor dispersión del poder, al menos a este respecto. El desarrollo se refleja en los Índices de Grilli, V., D. Masciandaro, y G. Tabellini o Cukierman que muestran mejoras significativas en cuanto a la independencia del banco central en el curso de la década de 1990. Estos valores se combinaron con la evaluación cualitativa de especialistas sobre las intervenciones del gobierno en los asuntos de la entidad bancaria durante la década de 1990 y la década de 2000, permitiendo reflejar tanto *de jure* y como *de facto* la verdadera independencia del banco central.

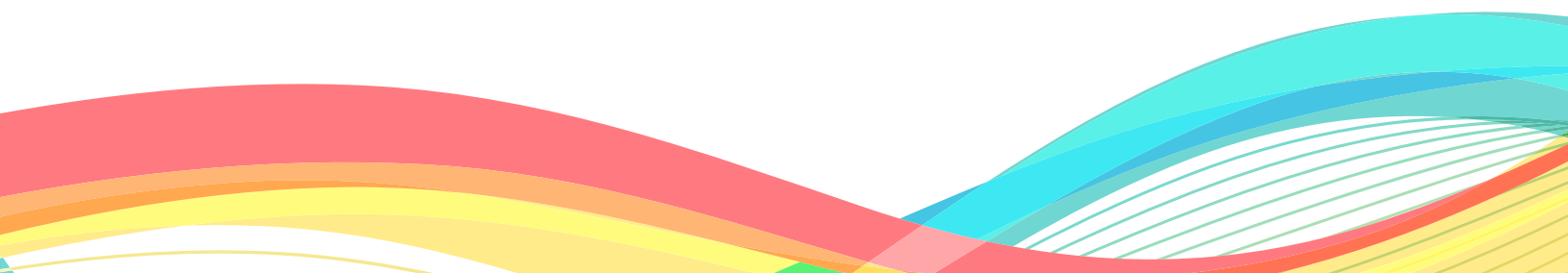


TABLA X		
Independencia del Banco Central		
	Valores Finales	
País	1990s	2000s
Argentina	1	5
Brasil	3	4
Bolivia	2	2 ¹
Chile	5	5
Colombia	5 ²	5
Ecuador	2	2
México	5 ³	5
Perú	4 ⁴	4
Uruguay	2	3
Venezuela	2	1
Fuente: Elaboración propia con base en los datos relevados en el Anexo		

Referencias

1. La constitución de 2009 limitaba la autonomía del Banco Central.
2. Después de la reforma de 1992, el Banco Central operaba de forma ampliamente independiente.
3. Aquí también, la reforma tomó lugar a inicios de los años 1990, otorgándole una mayor independencia al Banco Central desde el primer período observado
4. Toma en cuenta el ranking de JÁCOME, Luis I. (2001): Legal central bank independence and inflation in Latin America during the 1990s. Washington, DC: IMF (IMF working paper, 01/212), p. 20.

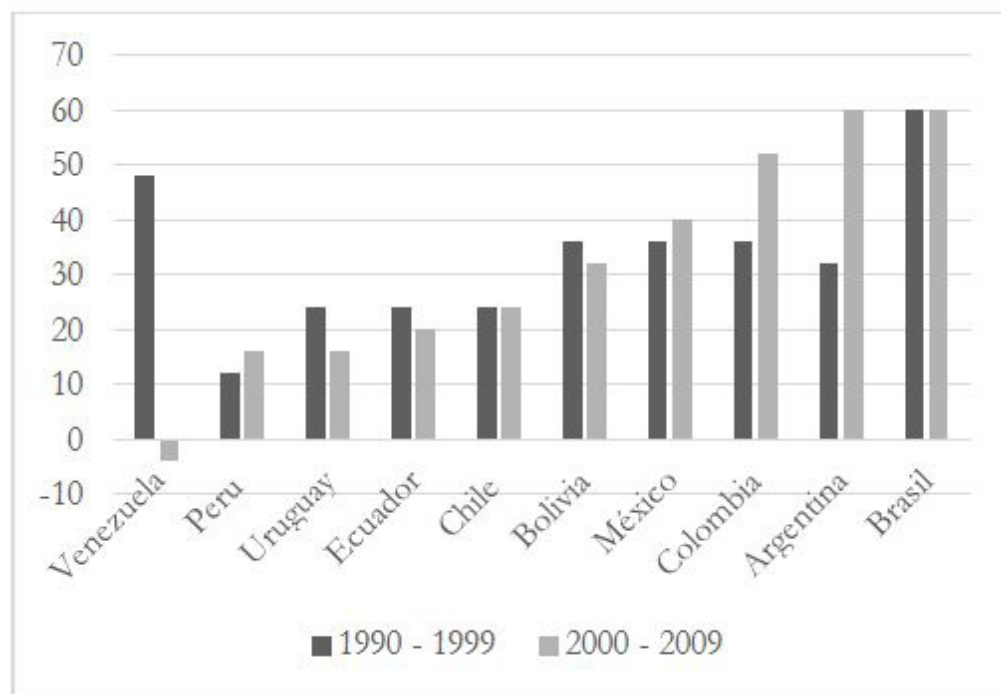
CONCLUSIONES

La propuesta de Arend Lijphart de pensar las democracias en clave de los modelos mayoritarios y de consenso es sin lugar a dudas una de las herramientas conceptuales más difundidas y debatidas en los últimos tiempos para comparar la democracia. En este sentido, este trabajo buscó retratar esta perspectiva para América Latina incorporando necesariamente, por un lado, una mirada longitudinal (diferencia entre los años 90 y 2000) que permita observar los cambios y continuidades en los patrones democrático de la región y, por el otro, revisando metodológicamente la pertinencia y validez de la operacionalización metodológica propuesta para dar cuenta fehacientemente de las características de la democracia en estos países.

Si observamos los cambios y continuidades en las democracias estudiadas entre la década de 1990 y 2000, es posible identificar a manera de conclusiones algunos aspectos sobresalientes: en primer lugar es posible distinguir los países que manifiestan un profundo viraje (Argentina y Colombia hacia un patrón consensual, y Venezuela hacia uno mayoritario) del resto de los casos; en segundo lugar, es posible advertir que la mitad de los países (México, Colombia, Argentina y Perú) han dado pasos hacia un patrón consensual similar al de Brasil, en tanto que el resto de los países (Venezuela, Uruguay, Ecuador, Chile y Bolivia) muestran una tendencia hacia un mayoritarismo; en tercer lugar, que si Brasil y Argentina pueden ser considerados como las democracias más consensuales a inicios del siglo XXI - siendo el segundo el que sufrió una mayor torsión en su patrón democrático hacia esa dirección- Venezuela es el país más mayoritario, siendo además el país donde el patrón democrático manifestó un cambio más abrupto entre la década de 1990 y 2000 en toda la región (especialmente en la variable 1, 2, 3, 5 y 7).

Tendencias mayoritarias y consensuales durante los años 90 y 2000.

Desviación del centro de la escala, en porcentajes

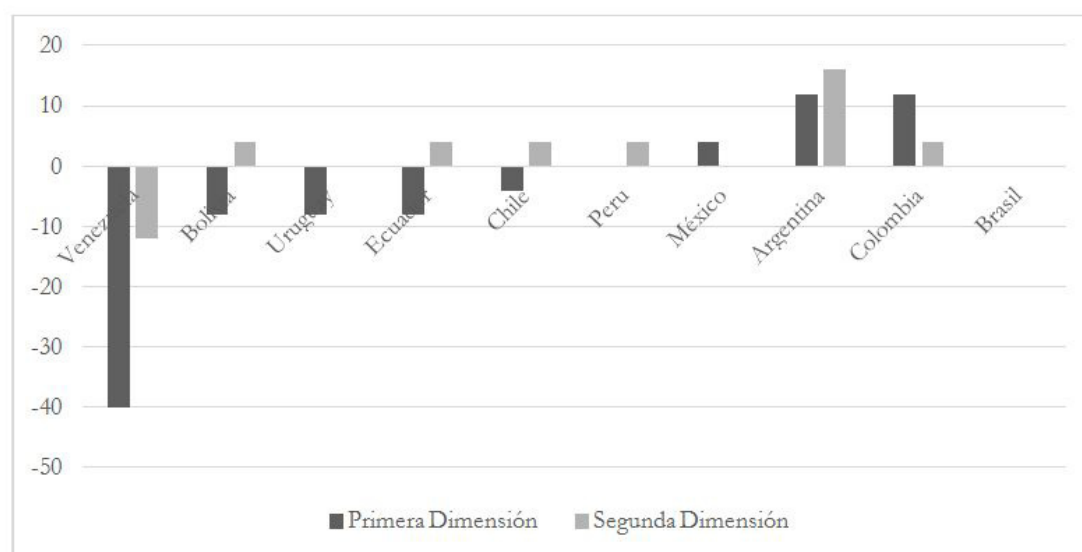


* Los valores positivos significan un cambio hacia la democracia de consenso

Fuente: Elaboración propia con base en los datos relevados en el Anexo

Además del análisis comparado de las rupturas, modificaciones o perseverancia en el patrón democrático de los países estudiados, es importante afinar la mirada para auscultar el cambio y pormenorizar cómo este se expresa. En este sentido, si tomamos en cuenta ambas dimensiones (Partidos/Ejecutivo y Federal/Unitaria) propuesta por Lijphart, es posible observar algunas notas o características sobresalientes: en primer lugar, a pesar que era esperable un mayor nivel de cambios en la primera dimensión, la mayoría de los países tuvieron cambios en ambas dimensiones (con excepción de Brasil que mantiene su rumbo consensual invariante), contrariando el presupuesto inicial de que la segunda dimensión ofrecería pocos cambios en el tiempo puesto que aludían principalmente a aspectos del diseño institucional (siendo únicamente Brasil, Uruguay y México los únicos tres países sin cambios en esta dimensión); en segundo lugar, que es posible distinguir aquellos países donde el viraje en el patrón democrático es claro y consistente en ambas dimensiones (Venezuela hacia el mayoritarismo, y Argentina y Colombia hacia el consensualismo), de aquellos donde el cambio se observa en solo una de las dimensiones (Uruguay hacia el mayoritarismo y Perú y México hacia el consensualismo), y del resto donde el cambio se produce en direcciones opuestas entre sus ambas dimensiones (Chile, Ecuador y Bolivia); en tercer lugar, que si el patrón democrático en Venezuela era no solo el que más había cambiado sino también el que más lo había hecho hacia una dirección mayoritaria, el caso de Uruguay es el segundo país donde todos los cambios producidos se dan hacia un patrón democrático mayoritario.

Cambios en las tendencias mayoritarias y consensuales entre 1990 y 2010.
Desviación del centro de la escala, en porcentajes



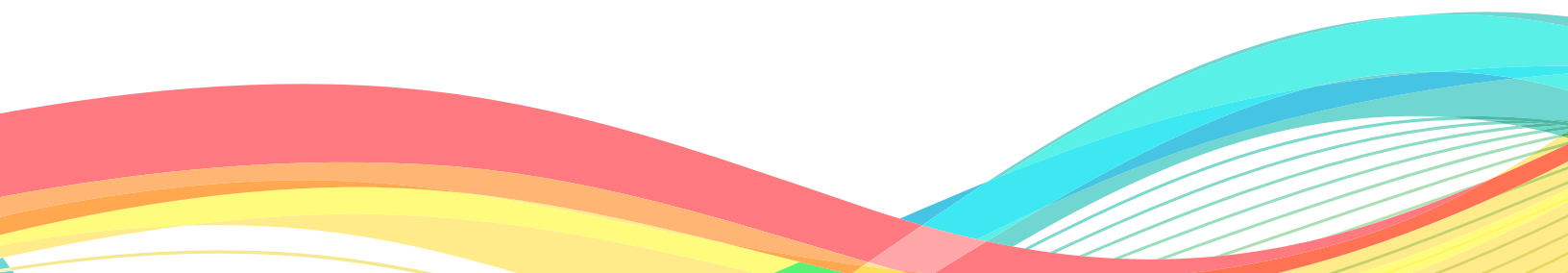
* Los valores positivos significan un cambio hacia la democracia de consenso

Fuente: Elaboración propia con base en los datos relevados en el Anexo

En resumidas cuentas, a pesar del histórico presagio de inestabilidad o fragilidad de la democracia latinoamericana, la posibilidad de utilizar la perspectiva de Lijphart para analizar la democracia, sus patrones, cambios y continuidades, permite poner a la región en comparación con los países noroccidentales y/o desarrollados. En ese sentido, resulta interesante del análisis empírico realizado observar cómo los casos latinoamericanos se ubican en el panorama global descrito por el autor, donde la mayoría de los 36 casos estudiados por Lijphart eran predominantemente mayoritarios en la segunda dimensión, y en menor medida en la de Ejecutivos/Partidos (Lijphart, 2000:231).

En definitiva, como dato sobresaliente del estudio realizado, se destaca la inclinación de los casos de América Latina hacia el consensualismo. Por ende, si resulta cierta la hipótesis de Lijphart acerca de la vinculación positiva entre un modelo de democracia consensual y un mejoramiento de las condiciones de bienestar y de calidad de la democracia, resulta entonces posible observar de forma promisorio tanto el derrotero de la democracia desde su recuperación en la década de 1980, como también el horizonte futuro.

Sin embargo, es importante señalar que la posibilidad de aplicar la mirada de Lijphart a los casos latinoamericanos debe ser tamizada desde una perspectiva crítica que tome en cuenta tanto la necesidad de adaptar metodológicamente la operacionalización propuesta por el profesor holandés, como también la importancia teórica que puede tener en la explicación del derrotero democrático latinoamericano otro tipo de factores como la impronta de las instituciones informales, el peso de los factores externos o bien el desarrollo de nuevos sentidos de la democracia (Kestler, Lucca y Krause, 2016; Lucca y Pinillos, 2016).



ANEXO

ANEXO I: Variables, Indicadores y Fuentes			
Variables	Operacionalización de Lijphart (1999, 2012)	Nuestra Operacionalización	Fuentes utilizadas
1. Unipartidismo – multipartidismo	Número Efectivo de Partidos Parlamentarios	Número Efectivo de Partidos Parlamentarios	Alcántara 2012
2. Tipo de Gabinete	Cantidad de tiempo en las que las coaliciones mínimas ganadoras o coaliciones de un partido estuvieron en el poder	Número de partidos en el gobierno	Albala(2009); Altman/Castiglioni(2009) Reniu/Albala(2011)
3. Predominio del Ejecutivo	Duración del Gabinete	Distribución de competencias entre el ejecutivo y el legislativo	Shugart/Carey(1992), Fish/Kroenig (2009); UNDP (2004) Payne et al. (2007)
4. Sistema Electoral	Desproporcionalidad Electoral medida por Gallagher (1991)	Desproporcionalidad Electoral medida por Gallagher (1991)	<i>Observatorio de Partidos Políticos de América Latina</i> (http://americo.usa.es/oir/opal/indicadores.htm , accedido el 18/3/2016)
5. Pluralismo de los grupos de interés	Índice de Siaroff (Siaroff 1999)	Evaluación de la negociación colectiva, afiliación sindical y cantidades de huelgas	ILO (http://laborsta.ilo.org/applv8/data/TUM/UNIONS2014.xls , accedido el 18/3/2016); O'Connell (1999); Kühn/Márquez(2005)

6. Federalismo/ descentralización	Evaluación en una escala de cinco puntos	Evaluación en una escala de cinco puntos	Watts (2008); World Bank (http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm , accedido el 24/3/2016); Daughters/Harper (2007)
7. Unicameralismo vs. bicameralismo	Evaluación en una escala de cuatro puntos	Evaluación en una escala de cinco puntos	Llanos/Nolte (2003); Maddex(2008); Reynoso (2010)
8. Rigidez Constitucional	Evaluación en una escala de cuatro puntos	Evaluación en una escala de cinco puntos	Maddex(2008); La Porta et al. (2003)
9. Revisión Judicial	Evaluación en una escala de cuatro puntos	Evaluación en una escala de cinco puntos	La Porta et al. (2003)
10. Independencia del Banco Central	Índice extendido y reformulado de Cukierman	Evaluación en una escala de cinco puntos	Jácome/ Vásquez(2005); Bertelsmann Transformation Index, Country Reports (https://www.bti-project.org/de/4579/materialien/archiv/2014/lateinamerika-und-karibik/ , accedido el 24/3/2016)

BIBLIOGRAFÍA

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalição: O Dilema Institucional Brasileiro. In: DADOS - Revista de Ciências Sociais, 1988, 31 (1), S. 5–34.
- ALBALA, Adrián. Coaliciones gubernamentales y régimen presidencial. Incidencia sobre la estabilidad política, el caso del Cono Sur (1983–2005). Funcación CIDOB. Barcelona (Documentos CIDOB America Latina, 29), 2009.
- ALEMÁN, Eduardo; TSEBELIS, George. Political Parties and Government Coalitions in the Americas. In: Journal of Politics in Latin America, 2011, 3 (1), S. 3–28.
- ALTMAN, David; CASTIGLIONI, Rossana. Gabinetes ministeriales y reformas estructurales en América Latina, 1985–2000. In: Revista Uruguaya de Ciencia Política, 2009, 18 (1), S. 15–39.
- ALTMAN, David; PÉREZ-LIÑAN, Anibal. Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. In: Democratization 9 (9), S. 85–100, 2002.
- ALMOND, Gabriel. "Comparative Political Systems," in The Journal of Politics, Vol. 18., No. 3 (Aug., 1956), pgs., 391–409.
- AMORIM NETO, Octavio. O Brasil, Lijphart e o modelo consensual de democracia. In: Magna Inácio und Lucio R. Rennó (Hg.): Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. [1.ed.]. Belo Horizonte: Editora UFMG, S. 105–131, 2009.
- AMORIM NETO, Octavio; SAMUELS, David J. Democratic Regimes and Cabinet Politics: a Global Perspective. In: RIEL - Revistalbero-Americana de Estudios Legislativos, 2010, 1 (1), S. 10–23.
- ARDANAZ, Martín; Tommasi, Mariano; LEIRAS, Marcelo. The Politics of Federalism in Argentina. Implications For Governance and Accountability. Washington, D.C: Inter-American Development Bank, Research Dept. (IDB Working Paper Series, IDB-WP-327), 2012.
- ARMINGEON, Klaus. Institutional Change in OECD Democracies, 1970–2000. In: Comp Eur Polit 2 (2), S. 212–238. DOI: 10.1057/palgrave.cep.6110028, 2004.
- BERNAUER, Julian; BÜHLMANN, Marc; VATTER, Adrian; GERMANN, Micha. Taking the multidimensionality of democracy seriously. Institutional patterns and the quality of democracy. In: European Political Science Review, 2015, S. 1–22. DOI: 10.1017/S1755773915000132.
- BORMANN, Nils-Christian. Patterns of Democracy and Its Critics. In: Living Reviews in Democracy 2. Online verfügbar unter <http://lrd.ethz.ch/index.php/lrd/article/viewArticle/lrd-2010-3/26#sdfootnote1sym>, 2010.
- CAVAROZZI, Marcelo. Beyond Transitions to Democracy in Latin America. In: Journal of Latin American Studies, 1992, 24 (3), S. 665–684.
- CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Beyond Presidentialism and Parliamentarism. In: British Journal of Political Science, 2014, 44 (3), S. 515–544.

- CHEIBUB, José Antônio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2007.
- COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. *Shaping the Political Arena*. Notre Dame: Univ. of Notre Dame Press, 2002.
- COPPEDGE, Michael. *Strong Parties and Lame Ducks. Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1994.
- DARGENT, Eduardo; MUÑOZ, Paula. *Democracy Against Parties? Party System Deinstitutionalization in Colombia*. In *Journal of Politics in Latin America*, 2011, 3 (2), pp. 43–71.
- DAUGHTERS, Robert; HARPER, Leslie. *Reformas de descentralización fiscal y política*. In: Eduardo Lora (Hg.): *El estado de las reformas del Estado*. Washington, D.C.: World Bank/Mayo Ediciones S.A., S. 243–296, 2007.
- DESPOSATO, Scott W. *How Informal Electoral Institutions Shape the Brazilian Legislative Arena*. In: Gretchen Helmke und Steven Levitsky (Hg.): *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, S. 56–68, 2006.
- DIAMOND, Larry J.; Hartlyn, Jonathan; Linz, Juan J. (Hg.). *Democracy in Developing Countries. Latin America*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- FISH, M. Steven; Kroenig, Matthew. *The Handbook of National Legislatures. A Global Survey*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2009.
- FORTIN, Jessica. *Patterns of Democracy? Counterevidence from Nineteen Post-Communist Countries*. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 2008, 2 (2), S. 198–220.
- GALLAGHER, Michael. *Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems*. *Electoral Studies*, 1991, 10 (1), S. 33–51.
- GANGHOF, Steffen. *Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster: Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien*. *Politische Vierteljahresschrift*, 2005, 46 (3), S. 406–431.
- GOLOSOV, Grigori V. *The Effective Number of Parties. A New Approach*. *Party Politics*, 2010, 16 (2), S. 171–192.
- HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (Hg.). *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006.
- JÁCOME, Luis I.; VÁSQUEZ, Francisco. *Any Link Between Legal Central Bank Independence and Inflation? Evidence from Latin America and the Caribbean*. International Monetary Fund (Working Paper, 05/75), 2005.
- KESTLER, Thomas. *Parteien in Venezuela. Repräsentation, Partizipation und der politische Prozess*. Katholische Univ., Diss.--Eichstätt-Ingolstadt, 2009. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Studien zu Lateinamerika, 3), 2009.
- KESTLER, Thomas; LUCCA, Juan Bautista & KRAUSE, Silvana. *'Break-In Parties' and Changing Patterns of Democracy in Latin America*. *Brazilian Political Science Review*, 2016, 10(1).
- KITSCHOLT, Herbert et al (Hg.). *Latin American Party Systems*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2010.

KÜHN, Peter; MÁRQUEZ, Gustavo (Hg.). What difference do unions make? Their impact on productivity and wages in Latin America. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2005.

LA PORTA, Rafael; LÓPEZ-DE-SILANES, Florencio; POP-ELECHES, Cristian; Shleifer, Andrei. Judicial Checks and Balances. National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA (Working Paper, 9775).

LAUTH, Hans-Joachim (2012): Informal Governance and Democratic Theory. In: Thomas Christiansen und Christine Neuhold (Hg.): International Handbook on Informal Governance. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, S. 40–64, 2003.

LEVINE, Daniel H.; MOLINA VEGA, José Enrique (Hg.). The Quality of Democracy in Latin America. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2011.

LIJPHART, Arend. Power sharing in South Africa. Berkeley, Calif.: Inst. of Internat. Studies Univ. of California (Policy papers in international affairs, 24), 1985.

LIJPHART, Arend. The Puzzle of Indian Democracy. A Consociational Interpretation. The American Political Science Review, 1996, 90 (2), S. 258. DOI: 10.2307/2082883.

LIJPHART, Arend. Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven, London, 1999.

LIJPHART, Arend. Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. 2. ed. New Haven: Yale Univ. Press, 2012.

LIJPHART, Arend; Crepaz, Markus M. Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages. British Journal of Political Science, 1991, 21 (2), S. 235–246.

LINZ, Juan J. The Failure of Presidential Democracy. Baltimore u.a, 1994.

LLANOS, Mariana; MARSTEINTREDET, Leiv (Hg.). Presidential breakdowns in Latin America. Causes and outcomes of executive instability in developing democracies. 1st ed. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence. Journal of Legislative Studies, 2003, 9 (3), S. 54–86.

LUCCA, Juan y PINILLOS, Cintia. "Los nuevos sentidos de la democracia en Bolivia, Ecuador y Venezuela en el siglo XXI". REVISTA DEBATES, 2016, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 31-52, jan.-abr.

MADDEX, Robert L. Constitutions of the World. 3. Aufl. London: Routledge, 2008.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, Multipartism, and Democracy. The Difficult Combination. Comparative Political Studies, 1993, 26 (2), S. 198–228.

MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy R. (Hg.). Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America. Stanford: Stanford Univ. Press, 1995.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. (Hg.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1997.

MOLINA, Oscar; RHODES, Martin. Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept. *Annual Review of Political Science*, 2002, 5, S. 305–331.

MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand. Demokratiemuster und Leistungsbilanz von Regierungen: Kritische Anmerkungen zu Arend Lijphart's 'Patterns of Democracy'. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 2008, 2 (1), S. 78–94.

NOHLEN, Dieter; Fernández, Mario (Hg.). *Presidencialismo versus Parlamentarismo*. América Latina. Caracas, 1991.

NOLTE, Detlef; SCHILLING-VACAFLOR, Almut. Introduction: The Times They Are A Changin': Constitutional Transformations in Latein America Since the 1990s. In: Detlef Nolte und Almut Schilling-Vacaflor (Hg.): *New Constitutionalism in Latin America. Promises and Practices*. Farnham, Surrey, England, Burlington, VT: Ashgate, S. 3–30, 2012^a.

NOLTE, Detlef; SCHILLING-VACAFLOR, Almut (Hg.). *New Constitutionalism in Latin America. Promises and Practices*. Farnham, Surrey, England, Burlington, VT: Ashgate, 2012b.

O'CONNELL, Lesley. *Collective Bargaining Systems in 6 Latin American Countries: Degrees of Autonomy and Decentralization*. Argentina, Brazil, Chile, Mexico, Peru, and Uruguay. Inter-American Development Bank, 1999, (Working Paper, 399).

PAYNE, J. Mark. Balancing Executive and Legislative Prerogatives: The Role of Constitutional and Party-Based Factors. In: J. Mark Payne, Daniel Zovatto G. und Mercedes Mateo Díaz (Hg.): *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*. Expanded and updated ed., 2007. Washington: Inter-American Development Bank and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, and the David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, S. 80–116.

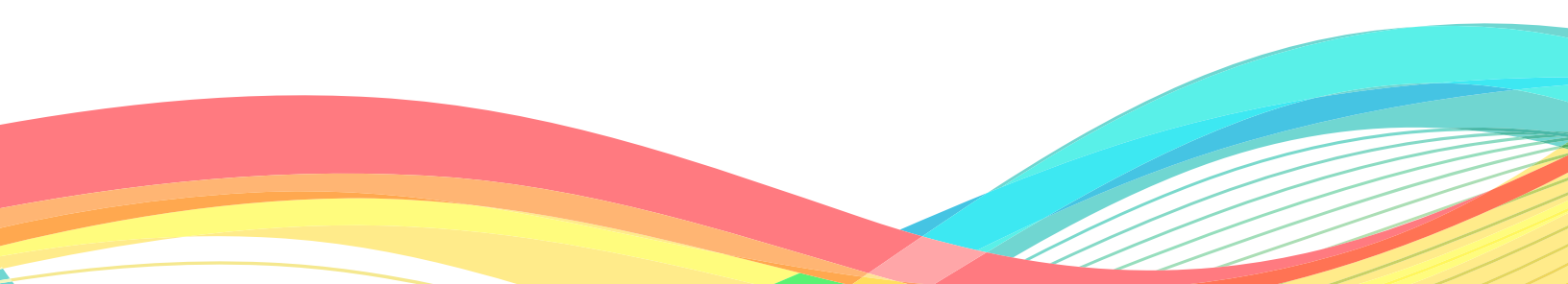
PAYNE, J. Mark; ZOVATTO G., Daniel; MATEO DÍAZ, Mercedes (Hg.). *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*. Expanded and updated ed., 2007. Washington: Inter-American Development Bank and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, and the David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2007.

POWER, Timothy J. Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy. *Bulletin of Latin American Research*, 2010, 29 (1), S. 18–33.

REMMER, K. L. The Politics of Institutional Change. *Electoral Reform in Latin America*, 1978–2002. *Party Politics*, 2008, 14 (1), S. 5–30. DOI: 10.1177/1354068807083821.

RENIU, Josep M. *Los gobiernos de coalición y su incidenciasobre lospresidencialismoslatinoamericanos: el caso deCono Sur*. Institut de CiènciesPolítiquesi Socials. Barcelona, 2011, (Working Paper, 296).

REYNOLDS, Andrew. *Electoral Systems and Democratization in Southern Africa*. Oxford, New York: Oxford University Press, 1999.



REYNOSO, Diego. La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina. In: *Perfiles Latinoamericanos*, 2010, 18 (35), S. 105–144.

ROBERTS, Kenneth M.; WIBBELS, Erik. Party Systems and Electoral Volatility in Latin America. A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations. *American Political Science Review*, 1999, 93 (3), S. 575–590.

ROLLER, Edeltraud. *Performance of Democracies. Political Institutions and Public Policies*. Oxford, UK, New York: Oxford University Press, 2005.

RUIZ VALERIO, José. Coaliciones de gobierno bajo regímenes presidenciales: Una aproximación a la experiencia latinoamericana. In: *Espacios Públicos*, 2008, 11 (Feb.), S. 114–141.

SANTOS, Fabiano. Escolhas institucionais e transição por transação. *Sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada*. DADOS - Revista de Ciências Sociais, 2000, 43 (4).

SCHMIDT, Manfred G. Political performance and types of democracy: Findings from comparative studies. *European Journal of Political Research*, 2002, 41, S. 147–163.

SHUGART, Matthew S.; CAREY, John. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge Univ. Press, 1992.

SIAROFF, Alan. Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement. In: *European Journal of Political Research*, 1999, 36, S. 175–205.

SIAROFF, Alan. *Comparing political regimes. A thematic introduction to comparative politics*. 2. ed. Toronto: University of Toronto Press, 2009.

SIAVELIS, Peter. Accommodating Informal Institutions and Chilean Democracy. In: Gretchen Helmke und Steven Levitsky (Hg.): *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, S. 33–55, 2006.

STOKES, Susan C. Perverse Accountability. A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 2005, 99 (3), S. 315–325.

TAAGEPERA, Rein. Arend Lijphart's Dimensions of Democracy: Logical Connections and Institutional Design. *Political Studies*, 2003, 51, S. 1–19.

TAAGEPERA, Rein; GROFMAN, Bernard. Rethinking Duverger's Law: Predicting the Effective Number of Parties in Plurality and PR Systems - Parties Minus Issues Equals One. *European Journal of Political Research*, 2005, 13 (4), S. 341–352.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. 2. ed. Buenos Aires: Aguilar. Online verfügbar unter <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>, 2004.

VALENZUELA, Arturo. Latin American Presidencies Interrupted. *Journal of Democracy*, 2004, 15 (4), S. 5–19.

vanCRANENBURGH, Oda. Namibia: Consensus Institutions and Majoritarian Politics. *Democratization*, 2006, 13 (4), S. 584–604.

VATTER, Adrian. Lijphart Expanded: Three Dimensions of Democracy in Advanced OECD Countries? *European Political Science Review*, 2009, 1 (1), S. 125–154.

VATTER, Adrian; FLINDERS, Matthew; BERNAUER, Julian. A Global Trend Toward Democratic Convergence? A Lijphartian Analysis of Advanced Democracies. *Comparative Political Studies*, 2013, 20 (10), S. 1–27.

WATTS, Ronald Lampman. *Comparing Federal Systems*. 3. Aufl. Montréal: McGill-Queen's Univ. Press., 2008.

Kestler, Thomas; Lucca, Juan Bautista y Krause, Silvana (2017). "Lijphart y los modelos de democracia en América Latina", en *Desafíos democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada 1*, compilado por Lucca, J. B.; Peixoto de Oliveira, R. y Fernández de Lara Gaitán, A., UNR Editora, Rosario. Páginas 84-115.

DENSIDADE DEMOCRÁTICA NA REGIÃO ANDINA: OS PROCESSOS DE REDEMOCRATIZAÇÃO E LIBERALIZAÇÃO POLÍTICA NOS PAÍSES ANDINOS DA ALIANÇA DO PACÍFICO

Renata Peixoto de Oliveira

Universidade Federal da Integração
Latino-Americana (Brasil)



RESUMO

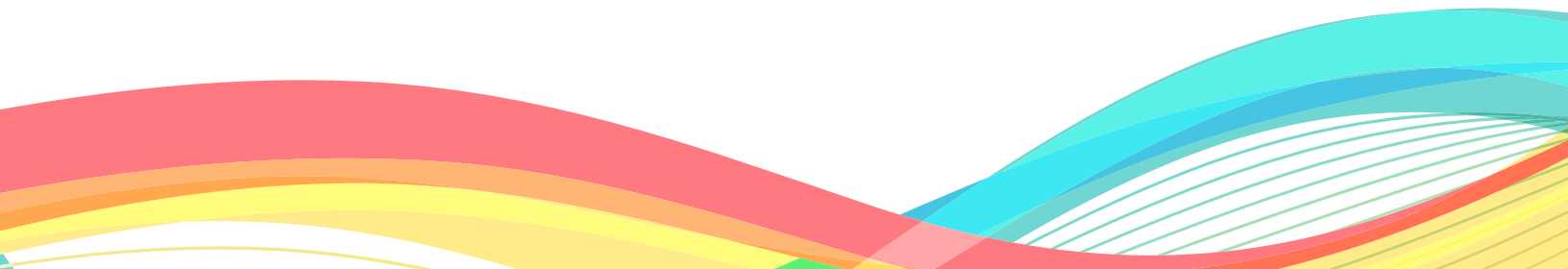
O objetivo central deste trabalho é realizar uma análise introdutória dos processos de redemocratização e liberalização política que ocorreram no Chile, Colômbia e Peru entre as décadas de 1980-2000, visando destacar seus desafios políticos, institucionais e socioeconômicos, bem como averiguar as respostas e encaminhamentos dados por seus respectivos Sistemas Políticos na tarefa de construção e avanço de uma institucionalidade democrática nestes países em meio ao processo de realização e consolidação do modelo neoliberal.

PALAVRAS-CHAVE: SISTEMAS POLÍTICOS ANDINOS, DENSIDADE DEMOCRÁTICA, PROCESSOS DE DEMOCRATIZAÇÃO, NEOLIBERALISMO, POLITICA COMPARADA.

ABSTRACT

The central aim of this paper it's to realize a primary analysis concerning political democratizing and liberalization processes during the period of 1980-2000 in Chile, Colombia and Peru, considering political, institutional and socioeconomics obstacles, as well to identify the answers and procedures given by their Political Systems in the task of building and going forward on the democratic institutional framework in the middle of the implemented or advance neoliberal model in such cases.

KEY-WORDS: ANDEAN POLITICAL SYSTEMS, DEMOCRATIC DENSITY, DEMOCRATIZATION PROCESS, NEOLIBERALISM, COMPARATIVE POLITICS.



DEMOCRACIA E DENSIDADE DEMOCRÁTICA

Este artigo¹ procederá a uma análise comparativa introdutória entre os sistemas políticos do Chile, Peru e Colômbia com vistas a um conhecimento sobre suas instituições políticas e os processos de abertura ou liberalização de seus regimes políticos rumo a uma constitucionalidade democrática. Neste ponto, ganha relevo a noção de densidade democrática, no sentido de se averiguar o aprofundamento, consolidação e avanço de uma institucionalidade democrática. Por densidade, a acepção mais fidedigna ao termo pretende considerar não meramente questões que remetem a dimensão constitucional, procedimental, institucional e formal destes regimes democráticos, mas igualmente a capacidade destes regimes de atenderem demandas de ordem sócio-política e econômica. A partir disto, um regime com alta densidade democrática, apresentaria, por um lado, significativo avanço em sua constitucionalidade democrática, avanço em seu sistema de representação e mecanismos de participação política, observação e avanço quanto aos direitos civis e direitos humanos, institucionalização do sistema partidário e condições de governabilidade. Por outro lado, um regime densamente democrático, também incluiria uma dimensão socioeconômica, inclinada na garantia do bem-estar social, na qualidade de vida, no desenvolvimento socioeconômico, na inclusão política e social de setores marginalizados da sociedade.

Levando-se em consideração que as democracias contemporâneas conformaram-se a partir da fusão dos pressupostos da Democracia e do Estado Liberal, de acordo com Sartori (1994), ao discutir as confusões conceituais em torno da Democracia Liberal, temos que esta última tem por objetivo combinar elementos constituintes da democracia em sua origem e do liberalismo, a saber, liberdade e igualdade.

Estamos diante de um regime político pautado pelo chamado princípio da maioria que estabelece quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos. Além disso, como o Estado Liberal é o pressuposto histórico e jurídico da democracia moderna somam-se as demais características, direito de liberdade religiosa, associação, expressão e opinião. Ainda cabe ressaltar características institucionais como o mecanismo de representação política e a divisão tripartite de poder. (Bobbio, 1986).

Ao teorizar sobre a democracia, Robert Dahl propõe sua teoria sobre a Poliarquia, regimes democráticos (e liberais) reais cujo desenvolvimento permite a rivalidade e competição entre governo e oposição, além de assegurar a *responsiveness* do governo perante os cidadãos e a possibilidade de inclusão e participação política destes últimos.

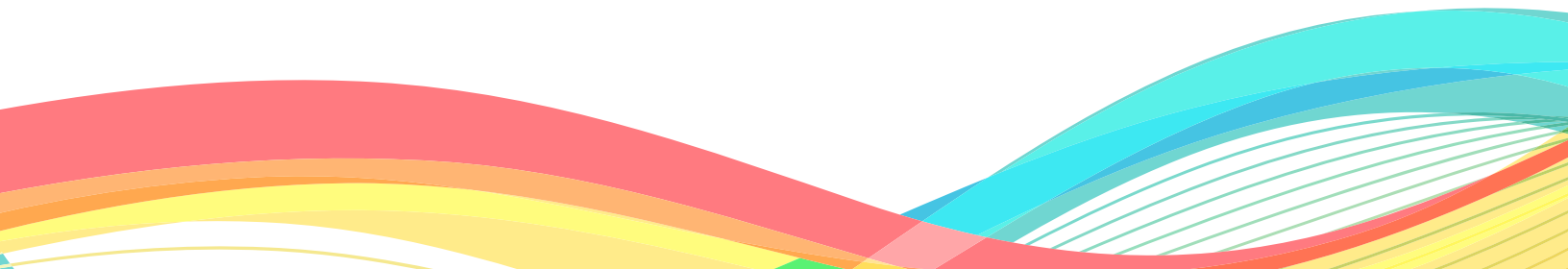
1. Uma versão prévia deste trabalho foi apresentado na mesa Claroscuros de la política y la democracia Latinoamericana. Organizada pelo DALC-ALACIP e o CESPI-AMÉRICA DO SUL (UNILA) no XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia, organizado pela Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 12 al 15 de Setembro de 2016.

Muito além das meras conceituações, estas e outras teorizações no âmbito da tradição da Teoria Democrática, não impedem a constatação de dificuldades e desafios aos regimes democráticos. O próprio Dahl reconhece que dificilmente encontra-se algum regime político que satisfaça plenamente todas as condições para a Poliarquia. De igual maneira, compartilhando as mesmas concepções com os elitistas democráticos, também os pluralistas percebem a democracia como um método de seleção de governos e o eleitorado como despreparado e influenciável. O mesmo ocorrendo com Bobbio em *O futuro da Democracia* já que chama atenção para as falhas do regime democrático como, por exemplo, o poder invisível, os espaços de poder limitado, a existência de disputas de interesses, a persistências das oligarquias, além de obstáculos que ocasionaram aquelas falhas como o próprio crescimento do aparato burocrático, questão amplamente explorada na obra Weberiana.

Outras correntes democráticas também direcionam críticas e apontam falhas no regime democrático e liberal, como, por exemplo, a tradição marxista, o debate sobre democracia participativa, ou o debate comunitarista, marcado por uma visão mais radical em sua contraposição a visão liberal. Em diferentes visões de democracia, dimensões que não são meramente institucionais ganham destaque já que aspectos substantivos trazem à tona a dimensão material além de aspectos concernentes a participação e comunicação políticas em sociedades democráticas.

Na América Latina, região com amplo histórico de regimes autoritários civis e militares e com profundos dilemas deixados pela herança da colonização e pelos desafios do processo de Formação do Estado Nacional, esta discussão também ganha relevo. Acontece que nas últimas décadas, teve destaque o debate ao redor dos processos de transição democrática e da questão da consolidação dos regimes democráticos dos países da região. Esta discussão, notadamente, implica em um viés institucionalista de análise, além de apresentar alguns problemas de rigidez analítica e de um pretenso determinismo. Esta afirmação se refere ao fato de que se parte de determinados pressupostos que estabelecem um ponto de chegada a ser atingido por regimes democráticos seguindo parâmetros e modelos de democracia de sociedades do capitalismo avançado. Diante disto, existiriam determinados critérios a se observar quanto aos aspectos institucionais, todos forjados a partir de uma determinada realidade sociopolítica e cultural que não nos pertence, além de sugerir que a partir de um determinado ponto estes regimes estariam consolidados.

Vitullo (2007) chama atenção para as limitações existentes nos chamados trabalhos sobre a “transitologia” ou “consolidação” democrática, diante do seu enfoque institucionalista que entende a democracia enquanto mero jogo estratégico das elites nacionais apresentando experiências com características e duração consideravelmente variáveis e incertas. Para este



autor, a democracia deveria ser entendida enquanto processo e não como ponto final, devendo ser analisada enquanto um processo resultante de lutas sociais e disputas permanentes.

O debate aqui proposto acaba por suscitar discussões que giram em torno da qualidade do regime democrático de maneira que permita um olhar que considere aspectos institucionais, mas que também se atende a outras dimensões inerentes ao debate sobre as democracias contemporâneas. E mesmo quando atentando aos aspectos institucionais não se trata aqui da mera consideração de uma engenharia institucional isolada, mas da capacidade de processamento, atendimento as demandas e representatividade de todo um sistema político perante as crises, os conflitos, os embates existentes naquelas sociedades.

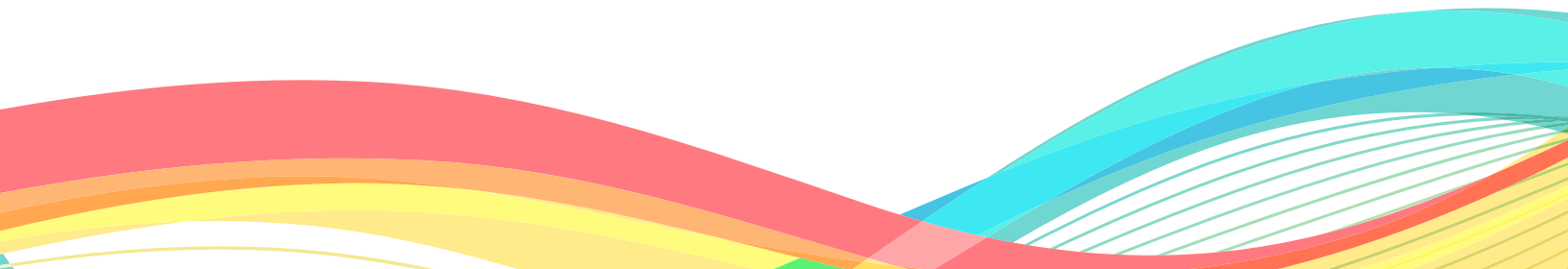
A noção aqui proposta de densidade democrática implica na percepção destas distintas visões, diferentes variáveis e múltiplas dimensões que nos permitiriam perceber como os Sistemas Políticos de nossas jovens democracias processam estas demandas e dão um retorno a questões fundamentais. Em sociedades como as nossas e, especificamente, em se tratando dos três casos aqui propostos para análise se faz mister considerar um amplo debate sobre a democracia, os dilemas da transição democrática e os desafios da construção das bases de um regime democrático. Densidade nos leva a percepção de consistência, algo espesso e volumoso. Pensar em densidade democrática consideraria pensar na consistência destes regimes democráticos, no emaranhado de características que nos levaria a perceber seu volume. A análise seria multifacetada por observar dimensões diversas desde a institucional, econômica e social, por exemplo.

Obviamente a análise se torna mais complexa quando da necessidade de se considerar muitos aspectos, mas estes estudos podem servir a dar uma visão panorâmica que suscitaria um debate aprofundado em determinados temas.

No que se refere a este artigo em específico, a discussão estará centrada em uma primeira etapa de análise desta empreitada de investigação condizente aos aspectos político-institucionais que marcaram os processos de transição democrática no Peru, Chile e Colômbia.

CONSTITUCIONALIDADE E INSTITUCIONALIDADE DEMOCRÁTICA NOS CASOS DE TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA PRETENDIDOS

Na América Latina, durante o contexto geopolítico da Guerra Fria, as ditaduras militares foram instauradas em diversos países da região como forma de se conter o avanço comunista e de superação de políticas consideradas populistas. Os três casos aqui propostos para análise podem ser considerados bastante peculiares no que tange algumas características centrais



de seus sistemas políticos e de seus regimes durante o período que se estende do final dos anos 1960 até a década de 1980-90.

De acordo com o sociólogo chileno Antônio M. Garretón (1997:03) o que convencionamos designar como processos de transição ou redemocratização na América Latina poderia exemplificar a terceira onda de democratização conforme caracterizada pela célebre análise de Samuel Huntington. Basicamente, como exemplificado por Garretón, existiriam três tipos de processos, um primeiro marcado pela fundação e inauguração democrática travada na luta contra as oligarquias; um segundo marcado pela transição de regimes autoritário-burocráticos para regimes democráticos e, por fim, a experiência de abertura e liberalização de regimes que não poderiam ser classificados como necessariamente ditaduras civis ou militares.

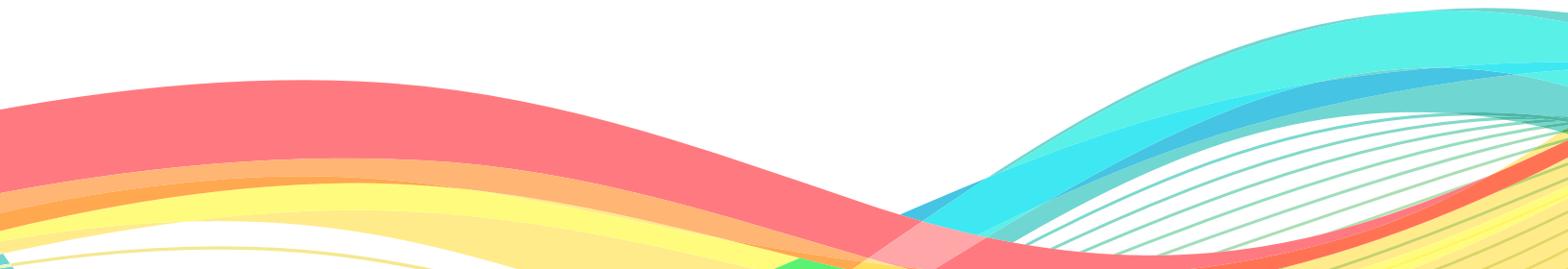
Destes processos, poderíamos localizar a transição Chilena e Peruana em um segundo tipo, de processos recentes oriundos da passagem de regimes autoritários modernos para regimes democráticos enquanto a Colombiana seria mais aplicável a conceituação de um processo marcado pelo aprofundamento e extensão da liberalização política em regimes semi-autoritários ou de democracia restrita.

Contudo, o próprio Garretón reconhece a complexidade deste tipo de análise diante das peculiaridades de cada um dos processos, suas mesclas, contradições e incompletudes. Assim, inicialmente, já é possível destacar elementos que por si mesmos justificam a escolha dos três casos, no tocante a avaliação de seus regimes democráticos em termos de densidade, como veremos no decorrer do trabalho.

Para Garretón (1997:03-04), mesmo considerando o caso chileno o de um processo de redemocratização via transição por ser considerado um processo incompleto, apresentaria, posteriormente, ou seja, no período pós-autoritário a característica de um processo de extensão e aprofundamento, semelhante ao do terceiro tipo. O caso colombiano seria um típico caso a ser classificado no terceiro tipo de transição, já que não existiu a passagem de um regime autoritário para um democrático. No que diz respeito ao caso peruano teríamos uma típica transição de regime autoritário para democrático, mas com um período democrático marcado por um regresso, um retrocesso autoritário civil característico do período Fujimori.

Se ainda considerarmos o fato de que estes países realizaram seus processos de transição paralelamente ao avanço do neoliberalismo, já marcado por um cenário de exclusão social e violência (Peru e Colômbia com ações de grupos terroristas), se torna muito mais desafiadora a tarefa de avaliar a densidade democrática destes regimes.

Nas próximas páginas, nos centraremos nos principais aspectos concernentes aos seus Sistemas Políticos, com especial atenção, para seus processos de redemocratização e aprofun-



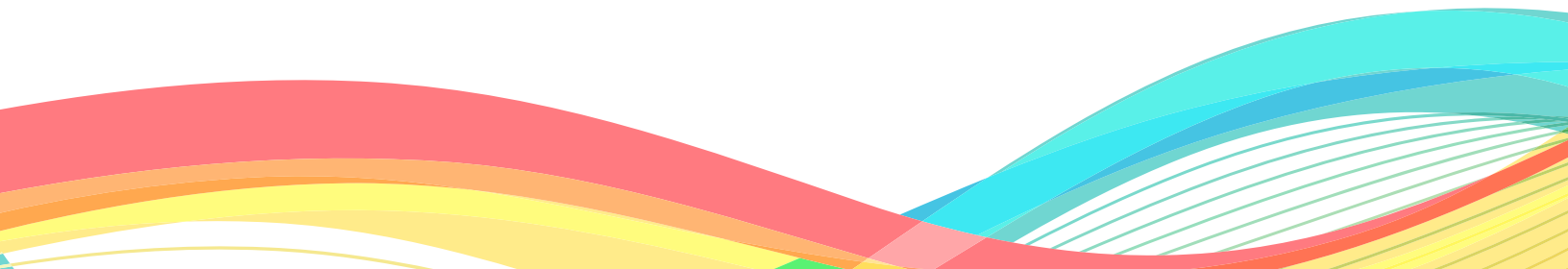
damento democrático, com vistas a compreender como, a partir de sua institucionalidade e constitucionalidade democrática pode-se proceder a avaliação da densidade destes regimes democráticos.

A experiência militar chilena (1973-1990) significou para muitos o êxito do modelo neoliberal, ao passo que a experiência pós-democrática de mais de vinte anos dos governos da *Concertación*, teria significado o caminho de uma democracia estável.

É preciso antes considerar a existência de diversos mitos quanto ao modelo exitoso representado pelo Chile, no que tange o objetivo principal deste projeto, a análise da densidade democrática de seu regime e sua relação com seu modelo de desenvolvimento econômico.

Quanto ao caso Chileno é essencial destacar o fato de que o sistema político deste país encontrava-se estável desde a década de 1930, além de ser caracterizado por um Sistema Partidário enraizado, com definições claras quanto ao espectro ideológico ocupado pelos partidos, tendendo-se à moderação e condições de governabilidade. É com a chegada do primeiro presidente socialista, eleito democraticamente, Salvador Allende (1970) que o sistema político enfrenta um grande período de instabilidade política, tendência a polarização, crescimento da oposição (interna e externa ao governo) e grave crise econômica. Em 1973, um golpe militar apoiado por setores civis e, contando com o apoio dos Estados Unidos da América, leva o presidente ao suicídio e mergulha o país em 17 anos de ditadura. Basicamente, as características deste regime militar podem ser tidas como de uma ditadura personalista, posto que em que pese o fato de haver existido uma junta militar, o general Augusto Pinochet, alijou seus aliados do poder situando-se na condição de presidente de fato. A ditadura militar pinochetista foi marcada por uma grande repressão, milhares de torturados e desaparecidos, pelo fim da atividade política dos partidos e pela realização de reformas econômicas de cunho liberalizante.

A "revolução" política de Pinochet não é tão conhecida, mas reformou a política chilena. Foi marcada pela dissolução do Partido Nacional, em si uma fusão dos Partidos Conservador e Liberal, os dois partidos tradicionais da direita aristocrática e oligárquica. (...) Cada vez mais, o gremialismo, movimento da direita estudantil católica contra a revolução chilena de 1970-73, assumiu o seu lugar. Forjada na luta extraparlamentar contra Allende, em sua grande parte ocorrida nas ruas, esta "nova direita" era agressiva, autoconfiante, ideológica e confrontadora (...) cujo objetivo era a desmobilização e despolitização da sociedade chilena (...). Foi uma base criada para um neopopulismo de direita destinada a criar um apoio popular para Pinochet, começando com o referendo de 1980 sobre sua constituição autoritária (...). Esta constituição autoritária representava a institucionalização do projeto da ditadura de "reedificação nacional" sobre princípios diferentes dos da democracia chilena que haviam conduzido à revolução socialista de Allende. (Winn, 2010: 193-94)



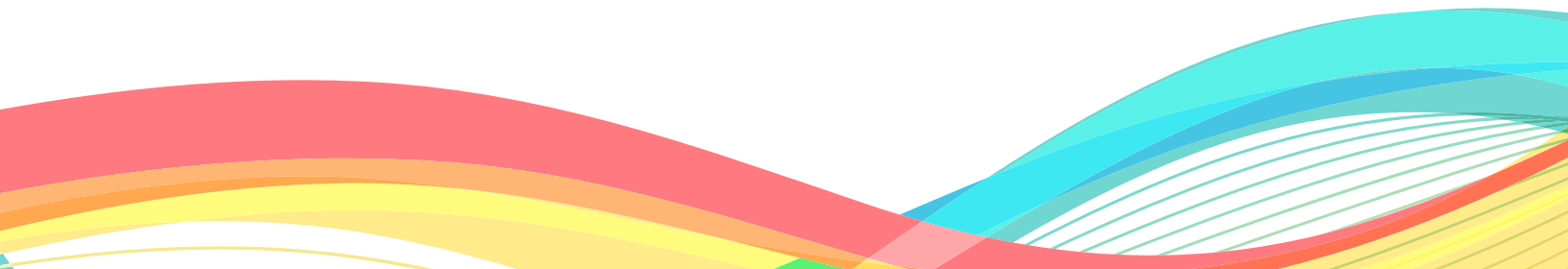
É, portanto, elementar neste debate destacar o fato de que o regime procurou se legitimar através de uma carta constitucional que foi referendada por consulta popular e que previa a permanência do ditador caso o mesmo vencesse um plebiscito previsto para o ano de 1988. Ao contrário de outras ditaduras militares da região, esta foi marcada por um forte traço centralizador e personalista, por níveis de repressão sem precedentes e pelo total desmonte da máquina estatal através da mercantilização da vida social e despolitização da sociedade chilena. O plebiscito previsto foi realizado em 1988, e por uma margem estreita de votos o “Comando por El No”, agremiação de partidos políticos de centro e de esquerda, venceu o pleito colocando ponto final no regime ditatorial.

“No processo, foi criada a poderosa aliança política que dominaria a política chilena nas duas décadas seguintes: a Concertación por la Democracia, que seria uma aliança de centro-esquerda, como a Unidade Popular. A Concertación se concentraria em torno dos democratas-cristãos e dos socialistas, inimigos na era pré-golpe, mas aliados na democracia restaurada da década de 1990, e as políticas que iriam buscar implantar consolidariam a “revolução” neoliberal de Pinochet, em vez de restaurar “as mudanças”, quer da “revolução em liberdade” da década de 1960 dos democratas-cristãos, quer o “caminho democrático para o socialismo” da década de 1970 da Unidade Popular. Também significaria o fim da aliança socialista comunista que havia conduzido a esquerda ao poder em 1970, e a marginalização do Partido Comunista em um sistema eleitoral binominal singularmente não democrático, constituído de “senadores biônicos”, e construído pelos conselheiros de Pinochet para dar à direita o controle do Senado e um poder de veto sobre a legislação caso uma maioria de chilenos votasse nos candidatos da Concertación, um dos vários “bolsões autoritários” que limitaram a restauração da democracia chilena durante a década de 1990”. (Winn, 2010:200-01).

A transição chilena foi altamente pactuada e controlada pelas elites que estavam no poder, ou seja, a negociação política previa uma transição que, em verdade, mantivesse o poder político das Forças Armadas e de setores da direita que apoiaram o regime anterior. O próprio marco legal em vigor, a constituição de 1980, incluía mecanismos que favoreciam a manutenção do status quo político e econômico vigente até então.

De acordo com Solimano, (2012:83 e 99) a democratização legitimou o modelo econômico adotado pela ditadura Pinochet, bem como o próprio crescimento econômico apresentado legitimou a recente democracia, posto que a aceleração do crescimento pudesse ser creditada à estabilidade política.

Este modelo de democracia protegida (1990-2005) que realizou modestos avanços rumo a uma institucionalidade democrática após a transição apresenta-se enquanto um modelo marcado pela desigualdade de distribuição de riqueza e ingressos e com a existência de se-

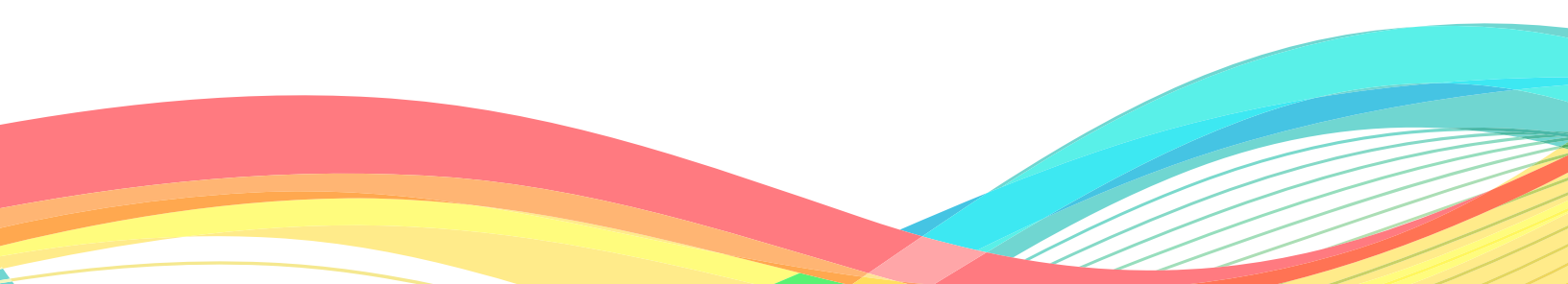


tores vulneráveis às crises. A agenda social dos governos de centro-esquerda não buscaram soluções para os problemas estruturais e persistiram em políticas focalizadas.

A sociedade chilena ainda é marcada por grande concentração de poder em poucas corporações, em uma economia notadamente dependente dos recursos naturais e com grande concentração geográfica. Como resultantes da combinação regime ditatorial e neoliberalismo, a própria relação entre o Estado e a sociedade foram profundamente alterados pela grande desmobilização política e por uma cultura do alto consumo e orientada ao mercado.

De acordo com o especialista Antônio Manuel Garretón, (2010:110 - 119) o estado da democracia chilena deveria ser compreendida em suas três distintas dimensões, a saber, constitucional, eleitoral e cidadã. No que diz respeito a dimensão constitucional o autor afirma tratar-se de uma democracia incompleta na qual a herança institucional do regime militar, também conhecidos como enclaves autoritários, garantiram uma democracia com funcionamento débil. Cabe destacar que apesar de algumas reformas realizadas, o Chile ainda possui a mesma carta constitucional do regime autoritário, datada de 1980. Quando analisamos a dimensão eleitoral da democracia chilena, Garretón salienta as implicações negativas do modelo binominal que até 2015 favorecia os partidos de Direita, distorcendo a representação. Quando tratamos da dimensão cidadã, a grande desigualdade econômica associada a uma grande dificuldade na capacidade de exercício dos direitos civis, políticos e sócios econômicos em um regime que não prima por mecanismos de participação popular, se torna um profundo obstáculo para a consolidação de um regime democrático.

Peter Siavelis (2009: 5-7), retoma a análise de Garretón sobre os enclaves autoritários e reflete sobre a existência de enclaves de transição, medidas que não apenas configurariam como prerrogativas reservadas aos atores políticos do regime ditatorial, senão aqueles que se referem a prerrogativas que favorecem as elites e atores da transição, no caso, a própria *concertación para la democracia*. Para o autor, existem mecanismos para perpetuar a condição destes atores e elites no poder, além de não se avançar significativamente no que diz respeito a uma reforma política e uma reforma econômica que rompa em definitivo, com o regime militar que os precederam no poder. De acordo com Siavelis, estes enclaves seriam o "cuoteo" que visa garantir ampla representação partidária no governo através da divisão de ministérios entre os partidos da coalizão; também o sistema binominal que garantia o controle da elite política na seleção dos candidatos já que a escolha deles se dava por meio de listas conforme a probabilidade de se levar uma ou duas cadeiras; além disso, o autor destaca a dominação de determinados partidos políticos no poder (espécie de partitocracia); também a formulação de políticas elitistas extra institucionais através de um pacto transversal com grupos de poder que debilita o congresso nacional; e, por fim, a chamada intocabilidade do modelo econômico já que o fato de não se ter avançado nesta matéria manteve as elites atu-



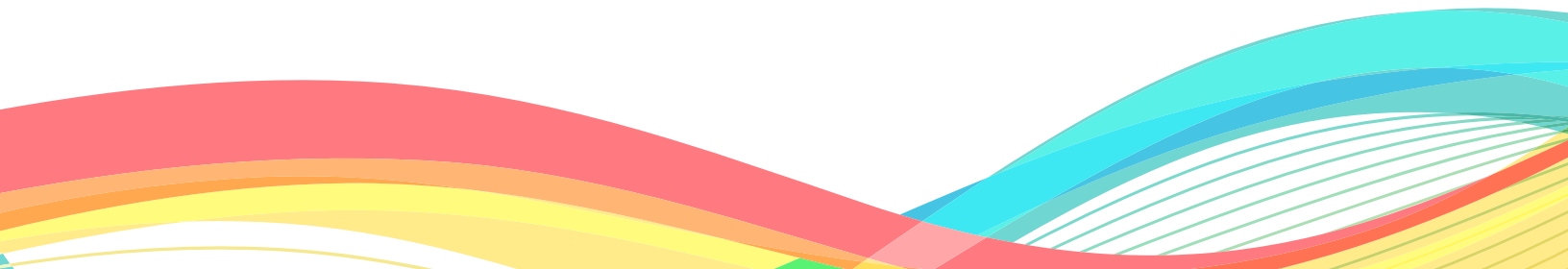
ais tranquilas quanto ao processo de redemocratização sem preocupação com uma reação dos militares e setores da direita.

Destes enclaves, apenas aquele que se refere ao sistema eleitoral binominal deixou de existir recentemente, após ter beneficiado as grandes coalizões partidárias garantindo a estabilidade política. Sobre seu modo de funcionamento, nos esclarece Vásquez (2006:02): o país se divide em 60 distritos com dois deputados cada e 19 circunscrições que também elegem dois senadores. Cada pacto eleitoral leva dois candidatos e se um pacto eleitoral conseguir dobrar o número de votos do seu oponente leva as duas cadeiras, caso isto não ocorra se repartem as cadeiras.

Inicialmente, a tendência era de favorecer a direita no período pós-democratização, mas este mecanismo acabou engessando a prática de escolhas de candidatos e favorecendo alguns grupos mesmo dentro da coalizão de centro-esquerda, a coalizão governista.

Caso observemos a análise feita por Aguero & Tironi (1999) percebemos algumas características da política chilena pós-transição que reforçam os enclaves de transição destacados por Siavelis (2009). Estes autores analisam o sistema partidário chileno na tentativa de observar se análises que creditam a continuidade do sistema partidário precedente ao golpe de 1973 teriam validade. Mesmo observando a existência dos mesmos atores pré-1973 na articulação do retorno à democracia a partir da campanha pelo “não” em 1988, eles reconhecem a conformação de outro tipo de clivagem social com impacto para a preferência do eleitorado. Segundo eles, anteriormente, as clivagens operavam em dois eixos, sendo eles, religiosidade e fissura de classe, a partir de 1988 as fissuras correspondem ao binômio pró-ditadura x redemocratização. Desde então, as polarizações eleitorais não mais se conformariam em torno de partidos, mas de grandes coalizões em um sistema tendente ao bipartidarismo, em que cada coalizão remete a polarização em torno de uma agenda da direita pinochetista e outra da esquerda que aglutina os atores políticos que se engajaram pela luta democrática no país. Para eles, seria esta característica uma das responsáveis pela manutenção da *Concertación* no poder há mais de duas décadas.

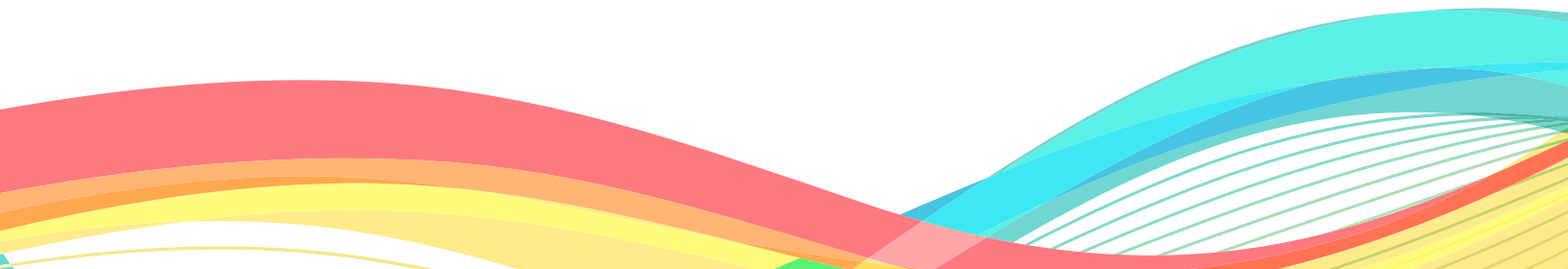
O processo de transição para a democracia no Chile é incompleto e deficitário, marcado por uma transição pactuada e negociada com a direita e os militares para a manutenção do modelo econômico e de prerrogativas e privilégios da classe dirigente do regime autoritário precedente. O processo em si foi marcado pela existência de diversos mecanismos institucionais próprios da constituição autoritária de 1980 e reforçados com a reforma de 1989 que seguiu a realização do plebiscito que deu fim ao governo Pinochet, para garantir um processo de redemocratização protegido. Na medida em que a redemocratização seguiu e algumas reformas constitucionais foram sendo realizadas, em que pese sua relevância, como a abrangente reforma realizada durante o governo de Ricardo Lagos em 2005, foi se estabelecendo



o engessamento da política chilena com a consolidação da coalizão governista no poder por mais de vinte anos. Na atualidade, configura-se um clima de crise de representatividade do Sistema de Partidos e de falta de legitimidade das elites políticas, em meio aos parcos avanços em termos de seguridade social; acesso a serviços públicos gratuitos, redistribuição de renda e menores desigualdades de ingresso. A compreensão desta crise nos leva não meramente a apontar os elementos conjunturais que desvendam o desgaste da coalizão no poder, mas nos leva, antes, a nos debruçar sobre os aspectos que marcaram o próprio processo de transição para a democracia na década de 1990. Uma transição incompleta nos leva a uma democracia pouco densa, frágil, limitada em vários aspectos. Aqui ganha relevo a interpretação de Antonio Garretón sobre os tipos de transição, percebendo que no caso chileno teríamos, em verdade, um processo transitório seguido por uma busca de aprofundar a democracia, tendo em vista as falhas da fase de redemocratização. Talvez o período que compreendeu o governo de direita de Piñera e de centro-esquerda de Bachelet (2010-2016) seja exemplar do fim da transição chilena, pelo menos, dentro da perspectiva mais clássica de transição de um regime autoritário a um regime democrático. Contudo, este fim não se deve ao sucesso deste processo, mas a seu fracasso, já que o período destinado a ele consolidou e cristalizou um regime democrático limitado, marcado pela manutenção do status quo e dos privilégios da classe política, com poucos avanços na área econômica e social e grandes dificuldades no que tange aos aspectos institucionais deste regime. A transição ocorrida foi de um regime autoritário para uma espécie de semi-democracia, um regime de baixa densidade democrática. O desafio atual é realizar a definitiva abertura política na construção de um regime democrático de fato.

No que tange o caso Colombiano, pensar sua especificidade política, antes nos leva a própria reflexão sobre o próprio Estado Colombiano. O histórico de violência e guerras no pós-independência e a estrutura débil dos Estados Latino-Americanos, já explicariam bem a questão. No tocante ao caso Colombiano, cabe mencionar os seguintes elementos que se destacam em seu processo de Formação do Estado Nacional: poder central e exército débil, falta de capacidade financeira e de burocracia profissional, incapacidade de controle direto do território e da violência (Villa, 2010). O mesmo autor ainda considera as consequências de conflitos internos como a Guerra civil de 1811, ou seja, a Primeira Campanha do Sul, e o conflito de 1899-1902, conhecida como a Guerra dos Mil Dias. O resultado foi a inevitável fragmentação do Estado que levou a uma incapacidade das elites de avançar rumo a um projeto de Estado Nacional.

Os conflitos políticos colombianos também estiveram desde sempre matizados pela disputa entre os dois principais partidos, a saber, o Partido Conservador e o Partido Liberal (Trujillo, 2013). O partido conservador teve seu auge no século XIX, e seu período de hegemonia nas primeiras décadas do século XX, quando a economia cafeeira estava em grande expansão.



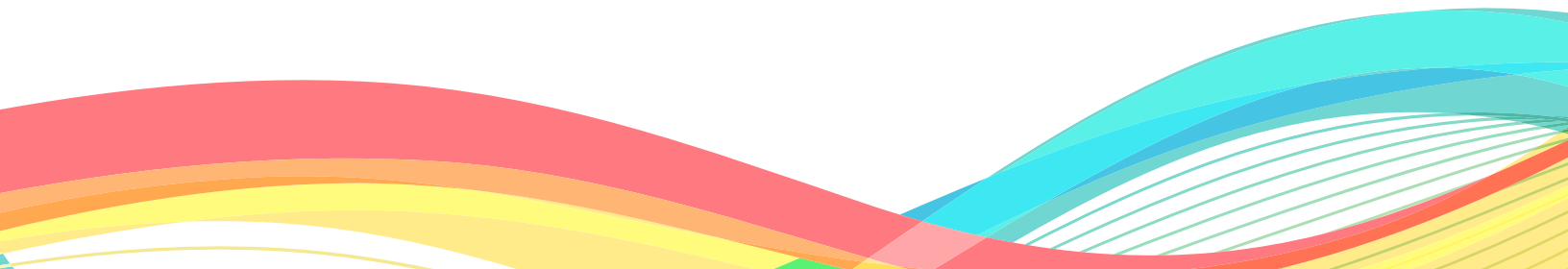
Em seguida, de 1930-1946, destacou-se o período de ascensão e controle por parte do partido liberal. Esta ascensão se deu após um período de forte urbanização e modernização da sociedade colombiana na década de 1920, o que foi intensificado na década seguinte no governo Lopez Pumarejo que levou adiante sua Revolução em Marcha, marcada por reformas sociais.

O marco decisivo para as décadas que se seguiriam, seriam as eleições presidenciais de 1946. As eleições foram vencidas por Ospina Perez, um conservador moderado, contando também nesta disputa com Jorge Eliezar Gaitan, um liberal dissidente e Gabriel Turbay, do oficialismo liberal. Dois anos após o pleito eleitoral, Gaitan foi assassinado. Como se tratava de um político com forte apelo popular, sua morte gerou fortes manifestações e tumultos na cidade de Bogotá o que ficou conhecido como Bogotazzo. A violência se generalizou por todo o país.

Villa (2010) assinala as distintas fases da violência política que tomou conta do país, depois da fase que se seguiu à morte de Gaitán. Inicialmente, tivemos o período de 1954 a 1964, marcado por motins e sabotagens; em seguida, o período de 1964 a 1989-91, marcado pela ação do movimento guerrilheiro, por fim, o período da década de 1980, marcado pela ascensão dos carteis de tráfico de drogas e da ação de grupos de paramilitares. Assim, temos que a violência partidista, desembocou em um período marcado pelas guerrilhas e, finalmente, pela atuação dos narcotraficantes. Aqui é elementar enfatizar que o período de *la violencia* foi marcado em seu início pela ascensão de um regime militar, o do general Rojas Pinilla (1953-57) e, pela construção posterior de um regime democrático, em realidade uma partidocracia baseada em um pacto bipartidarista entre os dois principais partidos.

"Así después de la época de la violencia (1946-1958) y la casi-dictadura de Gustavo Rojas Pinilla, se impulsó un gobierno civil por medio de una serie de pactos aprobados en un plebiscito en los cuales los líderes de ambos partidos se comprometieron de manera conjunta y exclusiva, en lo que se llamó el régimen de la Frente Nacional. Los pactos consociacionistas establecieron la paridad en los cargos del gobierno de ambos partidos y la alternación en la presidencia por un período que finalmente se extendió por dieciséis años. Durante los años del Frente Nacional se consolidó un bipartidismo perfecto, y aunque el Frente Nacional tuvo éxito en reducir la violencia partidista y sentar las bases para el desarrollo económico, los costos fueron demasiados altos. Se cerraron los espacios institucionales a movimientos distintos a los partidos tradicionales se deterioraron considerablemente la solidez organizativa de los partidos y su legitimidad como resultado de la eliminación de la competencia inter partidista, sobre todo en la rama legislativa" (Bleier & Arévalo, 2004: 53)

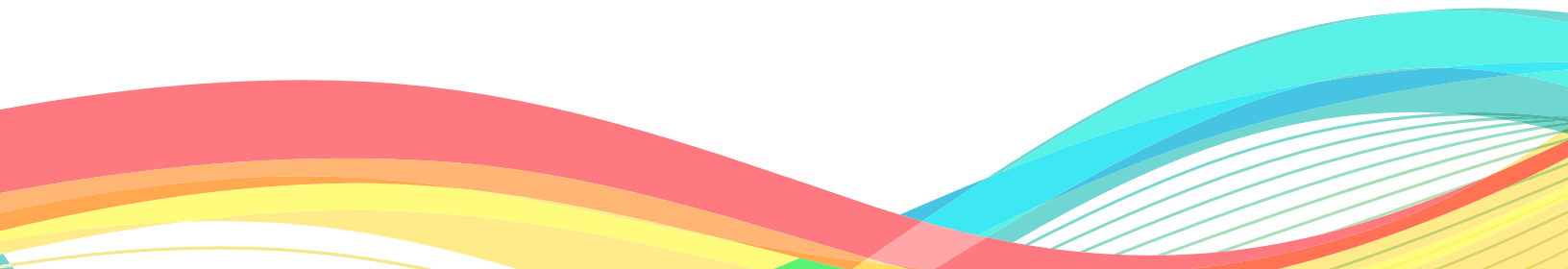
Este pacto se estabeleceu até 1974, quando este regime político começou a erodir, dando espaço a um sistema partidário fragmentado e um sistema político débil, diante do poder paralelo dos carteis e diante do acirramento de atos terroristas no país.



Se na década de 1960 a violência política foi marcada pelo surgimento das guerrilhas de esquerda, nas décadas seguintes a violência ganhou novos atores como ademais dos grupos guerrilheiros, como os narcotraficantes e os paramilitares. É deste período que se constata a origem de grupos como o M-19, o ELN e as FARC (Villa, 2010).

Em 1982, teve início o processo de paz propugnado pelo governo do conservador Belisário Betancur, mas em que pese alguns esforços, a década de 1980 foi marcada por profunda instabilidade política e colapso das instituições. Exemplos foram os acontecimentos que marcaram a tomada do Palácio de Justiça pelo M-19 em 1985, atentado que deixou um saldo de mais de noventa mortos entre os mais de trezentos reféns (Trujillo, 2013). Outro exemplo foi uma série de assassinatos políticos que marcaram as eleições presidenciais de 1989, com um saldo de quatro candidatos presidenciais mortos. Esta onda de violência que marcou esta campanha eleitoral foi alavancada pelo chefe do cartel de Medellín, Pablo Escobar. Naquele período o aparato judicial colombiano entrou em colapso, o Estado praticamente desmoronou em sua falta de capacidade de manter a ordem e a sociedade civil se debilitou. Até mesmo na área econômica existia uma sensação de fracasso, diante de um modelo que já se acreditava ter esgotado, mesmo diante do fato de que este país nunca tenha levado de maneira incisiva um modelo desenvolvimentista como outros países da região. Diante do caos político saiu vencedor no pleito presidencial de 1989 o presidente Cesar Gaviria, também do Partido Liberal, o mesmo do principal candidato Luís Carlos Galán que havia sido assassinado. Os desafios e propósitos do presidente Gaviria eram muitos, dos quais se podem destacar os seguintes: aprofundar a democracia e levar adiante uma assembleia constituinte para criar novas instituições; ampliar a economia de mercado estabelecendo um modelo misto, moderado, de abertura econômica; reforma do Estado para recuperar o monopólio da justiça (Pizarro & Bejarano, 1994: 16).

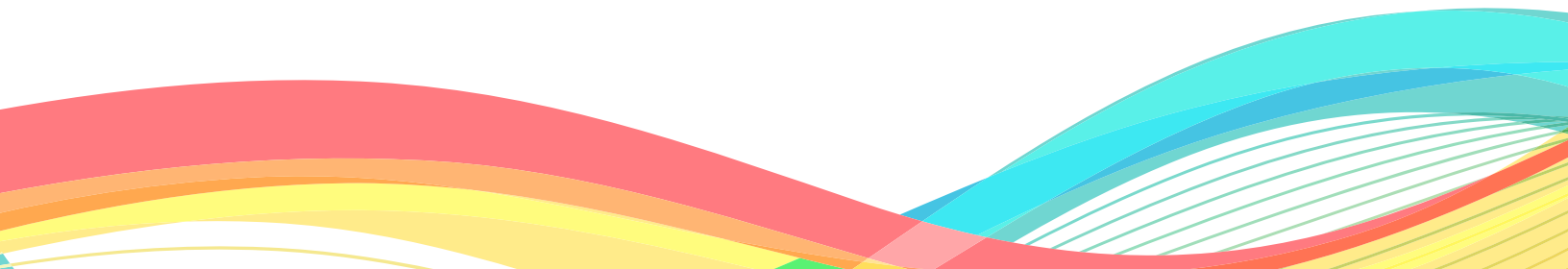
A reforma constitucional foi levada adiante culminando com a Constituição de 1991, das mudanças político-institucionais que podemos assinalar algumas mudanças e impactos. De acordo com Pachón (2010) podem-se destacar o estabelecimento de mecanismos de participação direta e de iniciativa popular, além da descentralização política e administrativa com restrições ao poder discricionário do executivo, o que garantiu presidentes enfraquecidos desde o ponto de vista da governabilidade. O enfraquecimento do executivo foi equilibrado pela manutenção de sua exclusividade em matéria orçamentária. Além disso, temos o rompimento com o Regime da Frente Nacional que também levou ao fracionamento do sistema Político e a dificuldade de se formar organizações políticas com agenda moderada e até a inexistência de partidos programáticos. O processo de reforma constitucional trouxe avanços e mudanças, mas também se viu impactado pela conjuntura política conturbada daquela época marcada pela violência e corrupção.



Um dado curioso e instigante da política colombiana é justamente o fato de que, apesar da extrema violência política, da existência de poderes paralelos, da ineficiência do Estado para controlar seu território, existe um histórico de estabilidade político-institucional, no sentido de não termos presenciado crises que culminaram com golpes e regimes de exceção de longa duração. A Colômbia apresenta-se na região como um país que em grande parte de sua história gozou de um regime democrático, paralelamente a graves problemas de representação, violência política e violação de direitos humanos.

No caso colombiano, temos um grave problema para a densidade democrática diante da constatação de diversos obstáculos do ponto de vista institucional e político-social. É importante frisar que desde o final da década de 1940 o país está mergulhado em uma verdadeira guerra civil que apresentou distintas fases, atores e nuances da violência política. Com o objetivo de se contornar esta situação, inicialmente tivemos a ditadura de Rojas Pinilla na década de 1950 e, posteriormente, a construção do regime da Frente Nacional. Evidencia-se no caso colombiano a construção de um Sistema Político que se mostrou estável e de um regime democrático duradouro, mas que em verdade não apresentava nenhuma densidade, não sendo capaz de dar vazão aos conflitos políticos, de processar as demandas socioeconômicas e políticas de diferentes atores e de se firmar enquanto representativo das cisões e divergências que marcarvam a sociedade colombiana. Anterior ao próprio problema sobre governabilidade ou estabilidade de um determinado regime político, na Colômbia existe um histórico de deficiência de capacidade de *enforcement* do Estado. A solução encontrada de se construir um regime partidocrático, baseado na alternância no poder de dois grandes partidos políticos convergentes à moderação, não solucionou os problemas políticos do país, talvez tenha exacerbado os mesmos, já que opiniões, programas e atores considerados mais radicais não encontram espaço de representação política. Em verdade, a política na Colômbia foi se fazendo extra institucionalmente e contando com atores políticos de diversas naturezas, muitas vezes, associados a atividades ilícitas. Na base deste processo, uma população refém do medo, sem capacidade de vocalizar suas demandas políticas pelas vias institucionais e, impactada por políticas econômicas excludentes. Mais do que se perguntar se a Colômbia seria um Estado sem democracia, em verdade teríamos que refletir sobre o fato de ter sido durante décadas uma democracia sem Estado. O regime da Frente Nacional foi uma tentativa de se manter, minimamente, o ordenamento jurídico, mas com um grave prejuízo para a democracia de fato. Durante a década de 1980 e 1990, com o desmoronamento deste pacto político houve a tentativa de se avançar em dois sentidos, estabelecer as capacidades do Estado e construir um regime democrático. A transição pretendida significava em verdade inaugurar o regime democrático.

Na contemporaneidade, o grande dilema em termos de densidade democrática na Colômbia reside no fato de que se faz necessário resgatar o Estado, em diversos sentidos, do ponto



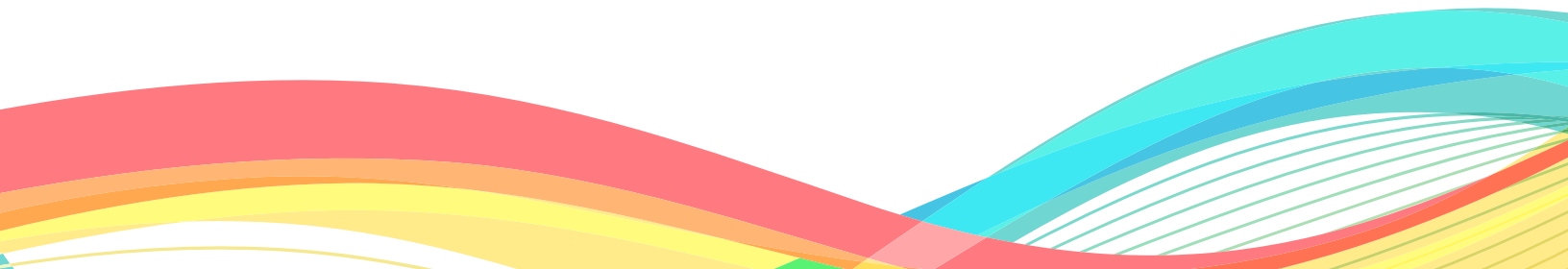
de vista militar-estratégico, político e econômico. Ao mesmo tempo, deve-se estar atento à construção de um regime democrático que seja representativo das cisões sociais que compõem aquela sociedade.

A política peruana é marcada por um histórico de grande presença dos militares na vida política do país e com uma cultura política autoritária bastante arraigada. Ainda chama atenção a fragilidade das instituições políticas em um cenário marcado por profundas desigualdades regionais e socioeconômicas. Para a compreensão de seu regime democrático é preciso conhecer um pouco de sua história política nas últimas décadas, já que isto nos permite entender melhor o funcionamento de seu sistema político contemporâneo.

No caso peruano, daremos início à discussão a partir de meados do século XX, ou seja, após o chamado “ochenio” de Manuel Odría (1948-1956), ditadura marcada por forte repressão aos opositores e pelo avanço da liberalização econômica, seguiu-se um período conhecido como “intermédio democrático” que se estendeu desde então até o ano de 1968. A crise política passa a se instaurar em decorrência dos resultados eleitorais de 1962 que consagraram vitorioso o candidato Belaúnde Terry da Acción Popular. Este governo sofreu com o acirramento da oposição dos partidários de Odría, que tentara chegar novamente a presidência como candidato neste pleito. Além disso, também enfrentou grande oposição dos militantes apristas, mais a esquerda do espectro político ideológico e que participaram daquelas eleições com a candidatura de Haya de la Torre. A oposição organizada nestas duas frentes paralisou as propostas do governo no parlamento, incluindo sua proposta de Reforma Agrária (1964). O período ainda foi marcado pelo surgimento das guerrilhas, por uma crise cambial e pelo incremento da dívida externa.

Em 1968, foi realizado um golpe de Estado que deu início ao regime conhecido como Governo Revolucionário das Forças Armadas (1968-1980) dividido em duas fases, a primeira do governo de Velasco Alvarado e a segunda de Morales Bermudez. A primeira fase teve características mais nacionalistas, corporativista e autoritário enquanto a segunda fase foi marcada por uma política de abertura econômica, repressão à esquerda e maior alinhamento em torno dos interesses dos Estados Unidos na região.

“El nuevo rostro del militarismo quedaba definido así, convirtiendo al militar profesional en un agente político, al cual se atribuía el renovado papel de colaborar activamente en el desarrollo nacional; ya no se trataba de actitudes personales respaldadas por sectores militares o civiles, sino de la conversión institucional de las fuerzas armadas en un influyente _el de más peso_ sector político del país.(...) Convencidos de ser un eficaz instrumento de la historia, y con el respaldo y el apoyo a sectores civiles, los miembros del gobierno militar usaron los recursos, las instituciones, y también a las personas; la administración pública pasó a ser un instrumento de un plan a elaborarse en la institución castrense. Como resultado de la apli-



cación de esos criterios, se produjo una desnaturalización, tanto de la función constitucional de las fuerzas armadas, como de la función pública, deteriorándose en términos profesionales la última, burocratizándose y convirtiéndose en una ente ineficaz donde el discurso "revolucionário" suplantaba la realidad. Eso debilitó al Estado peruano, como se vio después. (Pease, 2003: 244.)

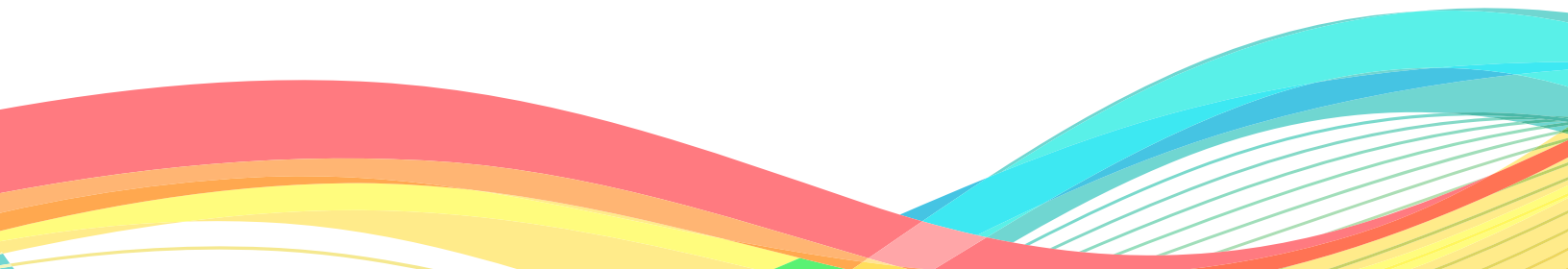
Quanto a experiência Peruana temos que o retorno à democracia ocorreu quando da transição política anunciada no governo do General Francisco Morales Bermudez a finais da década de 1970. Esta transição teve início com a convocação de uma assembleia constituinte, presidida pelo líder histórico aprista Haya de la Torre. Em 1979, foi promulgada a nova constituição e eleições diretas foram convocadas para o ano seguinte.

A transição democrática peruana foi marcada por instabilidades geradas pelo avanço das reformas liberalizantes no campo econômico e pelas ações dos movimentos guerrilheiros.

O primeiro governo civil foi, justamente, presidido por Belaúnde Terry da Acción Popular. Foi Belaúnde o presidente derrubado pelo golpe militar de 1968. Seu período (1980-85) foi conturbado pela forte ação do grupo Sendero Luminoso, pelo surgimento do Movimento Revolucionário Tupac Amaru (MRTA) que se associou ao narcotráfico e pela ocorrência da crise da dívida na América Latina (Renique, 2009).

Em seguida, teve lugar o governo do líder aprista Alan Garcia (1985-1990), que inicialmente não aceitou as imposições do FMI e apresentou bons resultados econômicos em seu segundo ano de governo. Quando a crise financeira deu sinais o presidente anunciou a estatização dos bancos, a crise acelerou com a alta da inflação e o governo recorreu ao FMI. Por fim, lançou um pacote econômico neoliberal chamado de *Plan Cero*, conhecido também como *Paquetazo*. A adoção deste plano teve sérios impactos sociais.

O início da década de 1990 foi marcado pela ascensão política a presidência da República de um engenheiro outsider que chegou ao poder se candidatando por um partido de aluguel, o *cambio 90*. Seu nome, Alberto Fujimori. Seu governo foi marcado, inicialmente, pelo avanço das reformas de cunho liberalizante e pela cassada as guerrilhas. Em 1992, diante de entraves encontrados pelo governo no congresso nacional, o presidente realiza uma espécie de autogolpe, dissolvendo o parlamento. Em seu segundo mandato presidencial, ocorreu uma crise na embaixada japonesa, invadida por guerrilheiros e mantiveram os convidados de uma festa oficial enquanto cativos durante meses. No ano 2000, já em seu terceiro mandato, um grave escândalo de corrupção irrompeu no país quando o braço direito do presidente, Wladimir Montesinos, foi flagrado em vídeo recebendo dinheiro ilicitamente. A queda, fuga e posterior prisão do presidente Fujimori no exterior abalaram profundamente a credibilidade da política peruana, deixando traços indeléveis a sua constitucionalidade democrática.

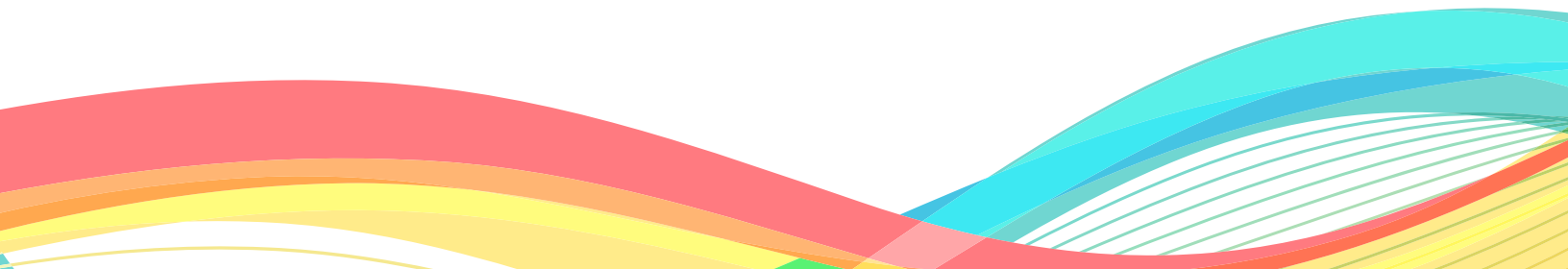


“Si bien este se origina (régimen político), sin duda, en un proceso democrático, los partidos políticos atravesaban un momento de profunda crisis, la economía sufría de hiperinflación y había un marcado crecimiento de la violencia terrorista, y este último punto le otorgó un considerable poder a las Fuerzas Armadas. Una vez en el poder y buscando fortalecer su posición, Fujimori fue “liquidando ante la opinión pública a los partidos e instituciones que disolverá el 5 de Abril de 1992” (Pease, 2003,p.173). Tras el golpe, nació un Congreso Constitucional Democrático que no cumplía con los estándares democráticos debido a sus límites y al poco apoyo electoral. Por tanto, el núcleo básico del gobierno estuvo basado en la relación entre el presidente de la República, Alberto Fujimori, y su asesor, Vladimiro Montesinos. A través de este último, se reconfiguró la cúpula militar para que esta sea favorable al núcleo de poder. Se estableció, así, una mafia efectiva, desde la cual se sobornaba y se chantajeaba a diferentes políticos y militares para que apoyaran al régimen. Se trató de un régimen cívico-militar: el gobierno se apoyó en las Fuerzas Armadas y, a su vez, les otorgó protección. (Garcia & Sommer, 2013: 362)

Até os dias atuais, o sistema político peruano apresenta grande necessidade de se reformular, sua classe política está desacreditada, a população não se percebe representada e o país apresenta uma grave dívida social e grandes disparidades regionais. Mesmo com um governo como o do nacionalista Ollanta Humalla (2011-2016), o país não conseguiu romper com o ciclo neoliberal e apresenta graves problemas institucionais.

En esta larga historia siempre ha estado presente la resistencia de las poblaciones al Estado. La lucha de los pueblos, de las regiones, de las ciudades contra la dominación centralizada (...). Nación contra Estado: en otras palabras, relaciones conflictivas entre sociedad civil e instituciones políticas. En contra del monopolio oligárquico del poder, la sociedad civil recurrió a antiguas y nuevas organizaciones (...). Hay que repensar la democracia en el Perú. A su vez, la democracia exige repensar a la sociedad y a cualquier proyecto alternativo en su conjunto (...). En un país de extrema miseria es una cita subversiva. Democratizar el Perú significaría construir otro tipo de relaciones sociales y otra forma de organizar el poder. La democracia exige la revolucion social. (Galindo,1999: 31-32).

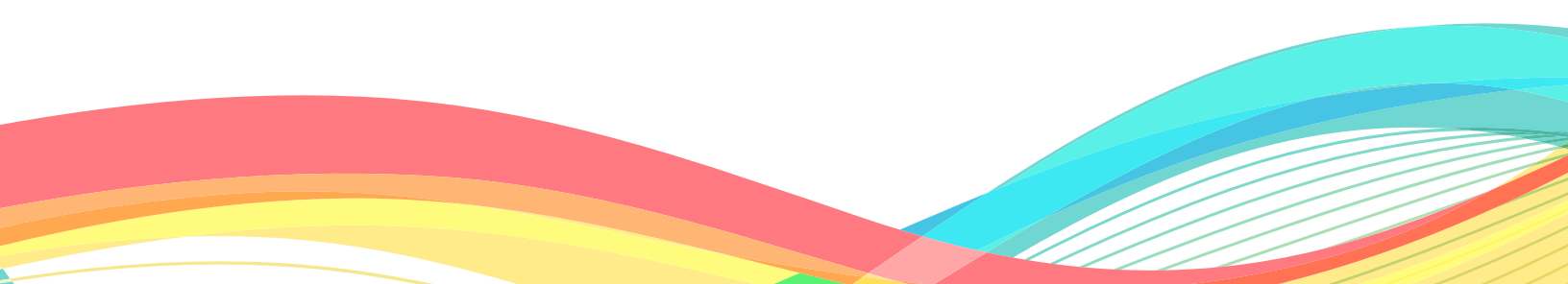
Não seria exagero afirmar que a transição democrática peruana passou por um período de inflexão marcada pela década de Fujimori. Assim, sendo seu processo seria ainda muito mais recente datando do ano 2000. A transição ocorrida na década de 1980 já havia sido marcada pelos dilemas da crise econômica e do terrorismo, mas se não bastasse isto a experiência do Fujimorato representou um regresso autoritário que ainda deixa sequelas. Seguramente, esta também não é uma experiência marcada por uma forte densidade democrática, muito pelo contrário, trata-se de uma trama frágil e superficial.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como etapa fundamental de uma investigação mais ampla sobre a densidade democrática dos países estudados e sua relação com seu modelo de desenvolvimento econômico, este trabalho teve por objetivo realizar um mapeamento inicial sobre os aspectos político-institucionais que caracterizam a qualidade e estágio das democracias chilena, colombiana e peruana. Em um primeiro momento, é necessário sinalizar o momento da gênese destes regimes políticos, sua evolução, seus principais aspectos e obstáculos sinalizados em sua origem. Estes aspectos foram analisados brevemente com o intuito de desvendar algumas problemáticas atuais no que tange a densidade democrática destes países andinos. É visível, pelo relatado nas páginas anteriores, que para estes três países tivemos seus processos de transição para a democracia ou aprofundamento e extensão democrática, marcados por sérios problemas. Para o caso chileno é possível destacar o fato de que sua transição do regime autoritário para uma democracia se deu de maneira bastante comprometida pelo papel e impacto que as Forças Armadas e os grupos de direita relacionados ao regime anterior continuaram a manter. Constitucionalmente, trata-se da experiência com menos avanços, já que mesmo sob uma democrática, seu ordenamento jurídico é herança do pinochetismo. Mesmo o período da transição serviu, muito mais, para se criar novos privilégios de manutenção da nova classe política do que para o avanço real em termos democráticos daquele regime político. No que diz respeito ao caso Colombiano, tem-se um histórico problema com a questão do Estado, somando-se a isto um cenário de conflitos armados e violência política que duram algumas décadas. A aparente ordem democrática que vigorou durante a segunda metade do século XX, foi um simulacro que escondeu um regime semi-autoritário como o foi o da Frente Nacional. Os graves dilemas e problemas desta institucionalidade democrática pouca densa ainda persistem, constituindo-se em consideráveis obstáculos para a democracia colombiana atual. Por fim, no que tange o caso peruano tivemos o singular retrocesso autoritário civil representado pelo governo Fujimori após quase uma década do fim da ditadura militar. Os problemas de representação política, legitimidade das instituições, personalismo e autoritarismo político que já eram característicos da política peruana foram reforçados durante a década que Fujimori esteve no poder. Suas consequências foram dilacerantes para aquele regime democrático incipiente, pouco denso e bastante recente. Não é possível avaliar a qualidade das democracias destes países, seus dilemas e obstáculos institucionais e seus desafios quanto a participação política e o enfrentamento das alarmantes desigualdades sociais sem antes atentar para como se deu a inauguração de suas recentes experiências democráticas. Perceber que este processo de redemocratização se deu em meio ao avanço ou a manutenção do modelo econômico neoliberal significa também perceber o duplo golpe sofrido por estas nascentes democracias, que deveriam conciliar as demandas cidadãos em termos políticos e socioeconômicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGÜERO, Felipe; TIRONI, Eugenio. ¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?. Estudios Públicos, n 74, otoño de 1999.
- BLEIER, Elisabeth Ungar; ARÉVALO, Carlos Arturo. Partidos y Sistemas de Partidos en Colombia hoy: Crisis o reordenación institucional? In: Kornblith, Mirian. Partidos Políticos en la región Andina entre la crisis y el cambio. 2004.
- BOBBIO, Norberto. Democracia. In: BOBBIO, Norberto (org.) Dicionário de Política. Brasília. Ed. UNB. 1998.
- BOBBIO, Norberto. El Futuro de la Democracia. FCE. México D.F. 1986.
- CUNNINGHAM, Frank. Teorias da Democracia: uma introdução crítica. Debates contemporâneos. Fisolofia. Ed. Artmed. São Paulo. 2009.
- DELGADO, Sergio. La evolución Político-Constitucional de Chile. Revista Estudios Constitucionales, año 6, n 2, 2008.
- FILOMENO, Alfredo. Sistema Político y actores políticos en el Perú. PNUD. Lima. 2011.
- GALDAMES, Osvaldo Silva. Breve História Contemporânea de Chile. . Fondo de Cultura Económica de Chile. Santiago. 2010.
- GALINDO, Alberto Flores. La tradición autoritaria: Violencia y democracia en el Perú. SUR. Casa de Estudios del Socialismo-APRODEH, Lima, 1999. pp.21-73.
- GARCIA, Henry Pease; SOMMER, Gonzalo Romero. La política en el Perú del Siglo XX. Fondo Editorial de la PUC Peru. Lima. 2013
- GARRETÓN, Manuel Antônio. Revisando las transiciones democráticas en América Latina. Revista Nueva Sociedad, nº 148, Marzo-Abril, 1997, p.20-29.
- GARRETÓN M., R. GARRETÓN. La democracia incompleta en Chile: la realidad tras los rankings internacionales. Revista de Ciencia Política, vol. 30, núm. 1, Pontificia Universidad Católica de Chile 2010, pp. 115-148.
- GROMPONE, Romeo; BARRENECHEA, Rodrigo. Régimen político, improvisaciones institucionales y gobernabilidad democrática en Perú. in: TANAKA, Martin; JACOME, Francine (ed.). Desafíos de la Gobernabilidad Democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina. IEP. Lima. 2010.
- HYLTON, Forrest. A Revolução Colombiana. Coleção Revoluções do século 20. Editora Unesp. São Paulo. 2009.
- PACHON, Mónica. Reforma institucional en Colombia: el vía crucis por el equilibrio entre la gobernabilidad y la representación (1991-2006) in: TANAKA, Martin; JACOME, Francine (ed.). Desafíos de la Gobernabilidad Democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina. IEP. Lima. 2010.
- PEASE, Franklin G.Y. Breve Historia Contemporánea del Perú. Fondo de Cultura Económica. México D.F. 2003.
- 

PIZARRO, Eduardo; BEJARANO, Ana Maria. Colombia: Neoliberalismo moderado y liberalismo socialdemócrata. Nueva Sociedad. N.133. Sep-Oct, 1994. p.12-19.

RENIQUE, Jose Luis. A Revolução Peruana. Coleção Revoluções do século 20. Editora Unesp. São Paulo. 2009.

SARTORI, Giovanni. A Teoria da Democracia Revisitada. Ed. Atica. São Paulo. 1994

SIAVELIS, Siavelis. Enclaves de la Transición y Democracia Chilena. Revista de Ciencia Política, vol. 29, núm. 1, Pontificia Universidad Católica de Chile 2009, pp. 3-21.

SOLDEVILLA, Fernando Tuesta. El Sistema de los Partidos Políticos en el Perú 1978-1995. Fundación Friedrich Ebert. 1995.

TANAKA, Martin; VERA, Sofia. Entre la democracia elitista y los personalismos autoritarios: reformas institucionales y gobernabilidad democrática en la región Andina. in: TANAKA, Martin; JACOME, Francine (ed.). Desafíos de la Gobernabilidad Democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina. IEP. Lima. 2010.

TRUJILLO, Ricardo Arias. Historia de Colombia Contemporánea (1910-2010). Universidad de Los Andes. Bogotá. 2013.

VILLA, CARLOS ALBERTO PATIÑO. GUERRA Y CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN COLOMBIA 1810-2010. Randon House Mondadori. Bogotá. 2013.

VITULLO, Gabriel E. As teorias da democratização frente às democracias latino-americanas realmente existentes. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 12, nº 12, Novembro, 2006, p. 348-377.

WINN, Peter. A Revolução Chilena. Coleção Revoluções do século 20. Editora Unesp. São Paulo. 2009.

Peixoto de Oliveira, Renata (2017). "Densidade democrática na região andina: os processos de redemocratização e liberalização política nos países andinos da Aliança do Pacífico", en *Desafíos democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada 1*, compilado por Lucca, J. B.; Peixoto de Oliveira, R. y Fernández de Lara Gaitán, A., UNR Editora, Rosario. Páginas 116-135.

LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN PARAGUAY: ANÁLISIS COMPARADO DE LOS INTENTOS Y FRACASOS

Marcos Pérez Talia

Universidad Nacional de Rosario
(Argentina)



RESUMEN

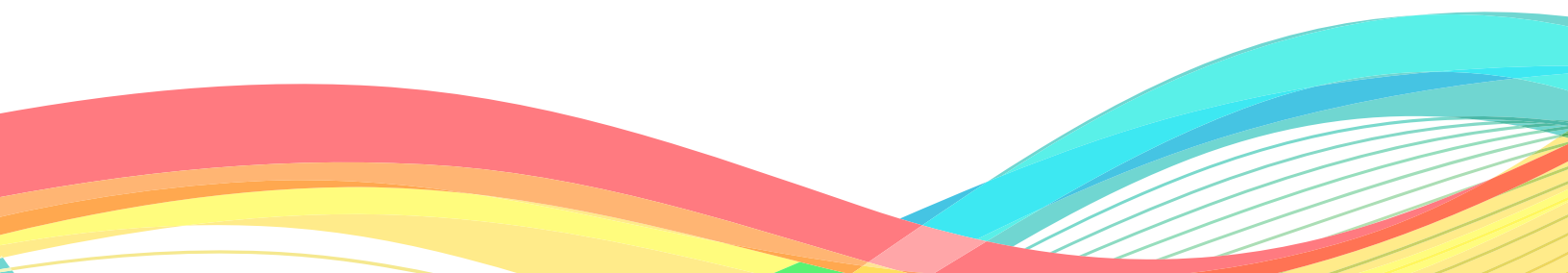
La reelección presidencial, en sus diversas modalidades, ha sido incluida en la mayoría de los países de América Latina. Sin embargo, Paraguay sigue siendo el único país de Sudamérica que no ha logrado incorporar la figura a pesar de los intentos en los tres últimos periodos presidenciales. El objetivo del presente trabajo es explorar los factores que llevaron al fracaso, hasta el momento, del proceso reformista iniciado en la década pasada, utilizando para ello la propuesta de análisis elaborada por Treminio Sánchez (2015). El principal argumento es que los presidentes reformistas no poseen los recursos necesarios para alcanzar el éxito del proceso, ni en el escenario ideal ni tampoco en el alternativo. En este caso, el diseño constitucional paraguayo es una importante explicación de la falta de recursos.

PALABRAS-CLAVE: REELECCIÓN PRESIDENCIAL, PARAGUAY, NICANOR DUARTE FRUTOS, FERNANDO LUGO, HORACIO CARTES.

ABSTRACT

Presidential re-election, in its different types, has been included in most Latin American countries. However, Paraguay remains the only country in South America that has failed to incorporate the figure despite attempts in the last three presidential terms. The objective of the present work is to explore the factors that led to the failure of the reform process initiated in the last decade, using the analysis proposed by Treminio Sánchez (2015). The main argument is that the reformist presidents do not have the necessary resources to achieve the success of the process, neither in the ideal scenario nor in the alternative. In this case, the Paraguayan constitutional design is an important explanation of the lack of resources.

KEY-WORDS: PRESIDENTIAL RE-ELECTION, PARAGUAY, NICANOR DUARTE FRUTOS, FERNANDO LUGO, HORACIO CARTES.



1. INTRODUCCIÓN

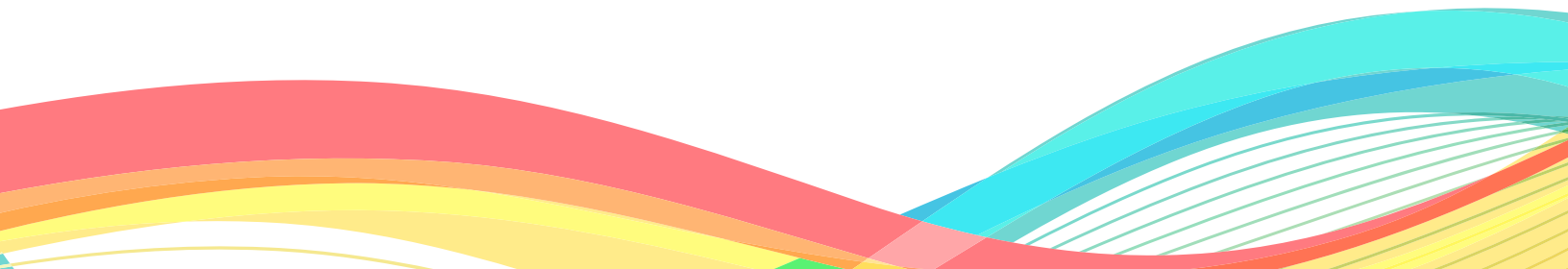
El advenimiento de la tercera ola de democratización (Huntington, 1991) llevó a un grupo considerable de países a la adopción de reglas democráticas, incluyendo la incorporación de sistemas electorales competitivos (Diamond, 1999). Estas nuevas reglas tuvieron como objetivo «equilibrar, ajustar y sintonizar los sistemas políticos con las nuevas realidades sociales, y las crecientes exigencias de la ciudadanía en búsqueda de mayor y mejor representación y gobernabilidad» (Orozco Hernández, 2010: 2). De esa forma, se han llevado a cabo cambios en las reglas de juego, lo cual ha modificado -al menos formalmente- los incentivos con los que cuentan los políticos, los partidos y los electores al tomar sus decisiones (Freidenberg y Došek, 2015: 26).

La reelección presidencial no pasó desapercibida en el debate sobre la reforma de los sistemas electorales, y desde el advenimiento de la tercera ola democrática ha formado parte de la mayoría de los sistemas electorales de la región, aunque el camino para su concreción no fue inmediato. Hasta 1993, la mayoría de las constituciones de la región consagraban el principio de no reelección o de reelección pero con un período de por medio dado que «tal restricción -que Juan Linz (1997) incluye dentro de las características de la rigidez del presidencialismo- estaba asociada con un pasado de gobiernos dictatoriales o jefes de Estado que, de manera tiránica, ocuparon el poder ejecutivo por años e incluso por décadas» (Arenas y Valencia, 2009: 79).

En la década del noventa se revierte la situación ya que en la mayoría de los países de América Latina empezó a triunfar la tendencia reeleccionista que se prolonga hasta la actualidad (Serrafero, 2010; Zovatto, 2013). Perú de Fujimori, en 1993, y Argentina de Menem, en 1994, iniciaron la tendencia que fue extendiéndose en numerosos países de la región, alcanzando luego a Brasil en 1997 y Venezuela en 1999.

Paraguay no sería la excepción en la ola reformista, y una vez caído el régimen dictatorial de Alfredo Stroessner (1954-89) ha entrado también en la dinámica regional de incorporar nuevas reglas electorales acorde a los tiempos, aunque la reelección presidencial (prohibida por la Constitución Nacional de 1992) no logró ser introducida en el sistema electoral a pesar de intensas iniciativas de los últimos tres presidentes constitucionales: Nicanor Duarte Frutos (2003-08), Fernando Lugo (2008-12) y Horacio Cartes (2013-actualidad).

El objetivo del presente trabajo es realizar un estudio comparativo diacrónico de los procesos reformistas sin éxito emprendidos por los ex presidentes Nicanor Duarte Frutos, Fernando Lugo y el actual Horacio Cartes, en la búsqueda de claves que intenten explicar por qué Paraguay sigue siendo el único país de Sudamérica que no logró incorporar la figura de la



reelección presidencial. A ese efecto, se utilizará la propuesta de análisis elaborada por Treminio Sánchez (2015).

El trabajo se encuentra dividido en tres secciones: (i) una primera, que describe sucintamente el proceso reformista iniciado en América Latina y puntualiza la propuesta teórica a ser utilizada para el análisis de marras; (ii) una segunda, que explora los antecedentes históricos de la reelección presidencial en Paraguay; (iii) y una tercera, en la que se analiza en perspectiva comparada los intentos reformistas frustrados en los tres últimos periodos presidenciales.

2. EL ESTUDIO DE LAS REFORMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

Durante las últimas décadas se ha producido una importante cantidad de trabajos sobre los sistemas electorales y sus efectos sobre la vida política de los países democráticos, pero aún muy poco sobre la reforma de esos sistemas. Solo muy recientemente se llevaron a cabo estudios que se ocupan de los sistemas electorales como variable dependiente (Buquet, 2007: 36).¹

Las reformas electorales realizadas en América Latina pueden ser clasificadas, de acuerdo a Freidenberg y Došek (2015: 25-92) en tres grupos de países: hiperactivos, moderados y pasivos, con las siguientes características:

- Hiperactivos: con un alto nivel de activismo, registrando más de 20 cambios entre 1978 y 2015, con modificaciones que incluso han introducido elementos contradictorios. En este grupo figuran Ecuador, México y Perú.
- Moderados: los sistemas políticos en este grupo han realizado entre 6 y 19 cambios en sus leyes electorales. Los cambios son graduales y en la mayoría de los casos no se registran modificaciones sobre las mismas dimensiones del sistema político. En este grupo figuran la mayoría de los países: República Dominicana, Nicaragua, Bolivia, Honduras, Argentina, Chile, El Salvador, Panamá, Brasil, Colombia, Costa Rica, Venezuela y Guatemala.

1. En un trabajo reciente F. FREIDENBERG y T. DOŠEK (2016: 73) expresan que «el cambio de las reglas electorales ha generado mucha investigación en Europa y, recientemente, en América Latina, aun cuando las reformas han sido efectuadas en sentidos diferentes». También que es posible dividir a ambas regiones en dos grupos: (i) los países europeos, con sistemas electorales que tendieron a ser conservadores, muy estables y resistentes al cambio (Nohlen, 1984; Lijphart, 1995; Katz, 2005; Rahat, 2011), (ii) los de América Latina, con un ritmo reformista que ha sido mucho mayor, incluso llegando a ser frenético en algunos países (Negretto, 2010; Marengo, 2009; Freidenberg y Došek, 2015).

- Pasivos: los que han realizado apenas cambios mínimos en sus reglas. Los dos países son Paraguay y Uruguay.²

Ahora bien, países que integran los tres grupos reformistas han logrado introducir, en el marco de sus reformas electorales iniciadas en la tercera ola, la figura de la reelección presidencial. De hecho, la legislación latinoamericana es claramente favorable a la tendencia reeleccionista ya que 14 de 18 países la permiten, aunque con diferentes matices.³ El siguiente cuadro describe el mapa de la reelección presidencial en la región:

Tabla I. Tipos de reelección presidencial en América Latina

2014			
Reelección después de uno o más intervalos	Reelección inmediata	Reelección sin límites	No reelección
Chile	Argentina	Nicaragua	Guatemala
Costa Rica	Bolivia	Venezuela	Honduras
El Salvador	Brasil		México
Panamá	Colombia		Paraguay
Perú	Ecuador		
República Dominicana			
Uruguay			

Fuente: elaboración propia a partir de Treminio Sánchez (2015)

2. Las reformas electorales son procesos competitivos que buscan alterar el modo en que está distribuido el poder (Boix 1999, García Díez 2006, Buquet 2007), en contextos de racionalidad limitada (F. FREIDENBERG y T. DOŠEK, 2016: 75)

3. Dice D. ZOVATTO (2009) que «todas las reformas recientes en favor de la reelección, en especial en su modalidad consecutiva, tuvieron nombre y apellido: Menem en la Argentina, Cardoso en Brasil, Uribe en Colombia, Fujimori en Perú, Chávez en Venezuela, Mejía en la República Dominicana, Correa en Ecuador y Morales en Bolivia. En todos estos casos las reformas se llevaron a cabo durante la presidencia de mandatarios que buscaron su reelección inmediata, y que de hecho la obtuvieron en todos los países salvo en el caso de Mejía, en la República Dominicana...».

En estos treinta y tantos años de recorrido democrático, América Latina pasó de ser (al inicio de la tercera ola) una región de fuerte vocación anti-reeleccionista a una claramente pro-reelección (Zovatto, 2013). Sin embargo, como describe la tabla I, no todos los países han logrado introducir la figura y, en el mismo sentido, no todos los actores políticos que propusieron la reforma lograron inmediatamente aprobarla, aun cuando el país lo aprobara en otro momento posterior. Eso hace necesario extender la mirada a los factores que permiten el éxito de la reforma o llevan a su fracaso.

Como este trabajo pretende explorar el proceso que llevó al fracaso –hasta la fecha– de las reformas electorales para introducir la reelección presidencial en Paraguay, se utilizará a ese efecto la propuesta de Treminio Sánchez (2015: 548-550), que propone para el análisis del resultado de éxito y fracaso cuatro factores que corresponden a los recursos políticos que el presidente cuenta para alcanzar la cláusula:

- La popularidad de los presidentes, que a su vez posee cuatro indicadores: aprobación de la gestión presidencial superior al 40%, distancia en la popularidad del presidente antecesor de al menos un 10%, triunfo electoral con mayoría absoluta de los votos y confianza ciudadana en el presidente superior al 48%.
- la ausencia de mayoría en el Parlamento, para cuyo análisis se fija un umbral del 51% de los legisladores debido a que en todos los casos se requieren mayorías especiales. En este caso se asume que contar con un 51% de legisladores permite acercarse a un umbral mayor a un presidente.
- el control partidista del presidente, a fin de observar el grado de poder sobre el aparato partidario.
- la presencia de arenas parlamentarias o extraparlamentarias habilitadas, que contempla si el trayecto de decisión se condujo por la arena parlamentaria o extraparlamentaria de modificación.

Dos hipótesis guían el trabajo sobre cómo los presidentes y expresidentes pueden conseguir éxito en su proyecto de reforma reeleccionista. La primera es un escenario ideal en que el presidente posee todos los recursos necesarios para lograr el cambio, mientras que la segunda el presidente carece de los recursos necesarios y se conduce por rutas alternativas (Treminio Sánchez, 2015: 549-550).

H1: Los presidentes lograrán la reforma siempre que posean suficientes apoyos populares para emplear el apoyo como un signo para presionar la formación de una mayoría, y utilizan un fuerte control sobre su partido para forzar la disciplina y la alineación de los legisladores

que también buscan una carrera hacia la presidencia. El escenario se dirime en el seno legislativo y se concentra en la búsqueda de votos de los legisladores.

H2: Los presidentes y expresidentes, luego de analizar sus recursos y establecer primeros intentos de formación de coaliciones, comprenden que el espacio legislativo es hostil a su propósito de buscar la norma que permita la reelección, utilizarán a su favor la popularidad y el control del partido para construir mayorías extraparlamentarias. Esta estrategia le garantizará el éxito aunque eludiendo el espacio legislativo.

El presidente tenderá a comportarse estratégicamente a fin de extender el tiempo de su mandato teniendo en cuenta «la temprana muerte política a la que se ve sometido en un marco presidencial de gobierno» por lo que «la reforma de la reelección se convierte de esta manera en una condición necesaria para la búsqueda de la supervivencia en el cargo» (Tremínio Sánchez, 2015: 544). Pero el comportamiento individual de los presidentes, en circunstancias clave, como las del cambio de la norma, requieren del apoyo intra o extrapartidista para mantener su estabilidad en el poder (Bejarano *et al.*, 2014: 489). Estos condicionantes de apoyo dictarán las estrategias que se llevan a cabo en el procedimiento decisorio de reforma electoral.⁴

En definitiva, los cambios a las reglas de juego suponen procesos competitivos de las élites, las cuales buscan alterar el modo en que está distribuido el poder (Boix, 1999; García Díez, 2006; Buquet, 2007 y Norris, 2011); a su vez, éstos se encuentran dominados por intereses partidistas, normalmente sin participación directa de la ciudadanía (Norris, 2011: 531) o, incluso, muchas veces se realiza a sus espaldas (Freidenberg y Došek, 2015: 27).

3. REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN PARAGUAY: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La constante en Paraguay ha sido siempre un conflicto entre libertad y autoridad, entre democracia y dictadura. La historia política registra fuertes raíces autoritarias (De Riz, 2008; Fassi, 2010) y como muestra se observa que, en 205 años de vida independiente, 4 personas ostentan el récord de haber gobernado por 92 años, casi un siglo. En la mayoría de los casos «se utilizaron los atajos más rebuscados para satisfacer las ansias de eternización en el poder» (Camacho, 2005).

4. En el mismo sentido, afirma I. TREMINIO SÁNCHEZ (2015: 545) que «la puesta en marcha de las estrategias de enmienda deja en evidencia que los presidentes se comportan como agentes del cambio institucional, a la vez que deben jugar dentro de un marco legal que los circunscribe. Esta doble operación interviene en la siguiente lógica: por un lado el presidente debe desplegar un juego político que respete la legitimidad política y los procesos democráticos siguiendo las reglas establecidas y, por otro lado, se transita por esa ruta para alcanzar el objetivo de cambiar la norma de forma endógena y dibujar nuevos marcos institucionales».

El primero de los longevos gobernantes paraguayos fue el Dr. José Gaspar de Francia, quien accede a formar parte del gobierno provisional que entró en funciones el 16 de mayo de 1811, luego de la revolución del 14 y 15 de mayo de 1811.⁵ Después de formar parte de la Junta Superior Gubernativa (1811-13) y del Consulado de la República (1813-14) es designado en 1814 Dictador Supremo por un periodo de cinco años. Sin embargo, no esperó que se cumplan los cinco años de Dictadura para hacerse designar Dictador Perpetuo mediante un Congreso en 1816. Ese mismo Congreso decretó su receso permanente siendo el último hasta 1840, año en que se produce su muerte.

El segundo gobernante extenso fue Carlos Antonio López, quien se convierte primeramente en Cónsul (1841) y luego en presidente de la República (1844) por el periodo de diez años. Una vez cumplido el periodo es reelecto por un periodo de tres años (1854-57) y otro por diez años (1857-67) aunque no logró completar el periodo debido a su fallecimiento en 1862.

Luego de la guerra de la Triple Alianza (1865-1870) el país entra en la senda del constitucionalismo moderno y, en medio aún de un escenario de fatalidad posbélico, se sanciona y jura la nueva Constitución, el 25 de noviembre de 1870.⁶ Rigió al país por setenta años, «representó una reacción contra el sistema político imperante desde 1811 e implantó uno de corte democrático-liberal, en concordancia con las constituciones escritas por otras naciones americanas» (Brezzo, 2010: 203).

Tabla II. La reelección presidencial en las constituciones paraguayas

Año de C.N.	Reelección	Forma
1870	SI	Después de dos periodos de intervalo
1940	SI	Reelección inmediata por única vez
1967	SI	Reelección consecutiva o alternativa, para un periodo más
Reforma 1977	SI	Reelección indefinida
1992	NO	En ningún caso

Fuente: elaboración propia

5. La revolución del 14 y 15 de mayo de 1811 fue una acción cívico-militar, que tuvo lugar en Asunción, con el fin de incorporar al gobernador español Bernardo de Velazco dos consocios: José Gaspar de Francia y Juan Valeriano de Zeballos y asegurar, en última instancia, la autonomía de la provincia del Paraguay frente al poder extranjero.

6. La guerra de la Triple Alianza fue un conflicto miliar armado que enfrentó a Paraguay contra una coalición formada por Argentina, Brasil y Uruguay desde 1865 a 1870.

Fue durante la vigencia de la Constitución de 1870 cuando se desarrollan los primeros debates en torno a la figura de la reelección presidencial. Además en dicho periodo fueron reelegidos cuatro presidentes: Bernardino Caballero, Manuel Gondra, Eligio Ayala y Eusebio Ayala aunque para los casos de Caballero, Eligio y Eusebio Ayala sus primeras presidencias fueron provisorias y las segundas constitucionales.⁷

El régimen constitucional liberal, iniciado con la guerra de la Triple Alianza, culmina con otra guerra internacional, la guerra del Chaco.⁸ Así, en 1940 se sanciona una constitución de estilo autoritario que congeniaba con el espíritu de su tiempo, especialmente con los proyectos políticos de Rusia, Alemania e Italia (Rodríguez, 2010: 13). Su objetivo era organizar un Estado fuerte en el que el Poder Ejecutivo tuviese una mayor preponderancia (Scavone Yegros, 2010: 250). Como consecuencia de ello, el presidente podría ser reelegido inmediatamente sin tener que esperar dos periodos de intervalo, como en el régimen constitucional anterior. Tres presidentes serían reelegidos durante su vigencia: Higinio Morínigo, Federico Chávez y Alfredo Stroessner quienes también en primer término son elegidos presidentes provisorios y luego constitucionales.⁹

De acuerdo a la Constitución de 1940, Stroessner sólo podría ser presidente por dos periodos consecutivos de cinco años. Su primer periodo 1954-58 fue considerado como de terminación del anterior presidente depuesto. Por tanto, fue electo presidente para el periodo 1958-63 y reelecto para el periodo 1963-68. En 1967 se sanciona una nueva Constitución que permitía a Stroessner ser reelecto por un periodo más, pero significaba que sólo podría ejercer la presidencia hasta 1978. La solución propuesta fue realizar una reforma constitucional, en 1977, estableciendo la figura de la reelección indefinida. De esa forma, Stroessner fue reelecto tres veces más: en 1978, 1983 y 1988. A ese respecto, refiere Nickson (2010: 281) que «en total, Stroessner fue reelecto siete veces, en elecciones caracterizadas por su falta de credenciales democráticas. De acuerdo con el escrutinio oficial, obtuvo un promedio del 88,7% de los votos: 1954, 98,4%; 1958, 97,3%; 1963, 90,6%; 1968, 70,9%; 1973, 83,6%; 1978, 90,0%; 1983, 90,1% y 1988, 88,6%».

7. Bernardino Caballero fue elegido presidente provisorio para el periodo 1880-82 y fue electo presidente constitucional para el periodo 1882-86. Manuel Gondra fue elegido presidente en 1910 y en 1920 pero en ningún caso logró completar el periodo presidencial. Eligio Ayala fue elegido presidente provisorio para el periodo 1923-24 y asumió la presidencia constitucional en el periodo 1924-28. Eusebio Ayala, por último, fue elegido presidente provisorio para el periodo 1921-23 y presidente constitucional para el periodo 1932-36. Todos los presidentes provisorios fueron elegidos por el Congreso.

8. La guerra del Chaco fue un conflicto militar armado por el control de la zona del chaco boreal, que involucró a Paraguay y Bolivia durante los años 1932-35.

9. Higinio Morínigo fue elegido presidente provisorio para el periodo 1940-43 y fue electo presidente constitucional en el periodo 1943-48. Federico Chávez fue elegido presidente provisorio para el periodo 1949-50 y fue electo presidente constitucional para el periodo 1950-54.

La caída de la dictadura stronista, mediante el golpe de Estado del 2 y 3 de febrero de 1989, trajo consigo el fin del régimen dictatorial más longevo de Sudamérica y la introducción de una serie de reformas que dio nacimiento a una nueva era política. Si bien al comienzo no habían muchas ilusiones ya que «los treinta y cuatro años de dictadura personal habían sido demasiados, los antecedentes democráticos muy débiles y los nuevos hombres del poder no eran sino los de antes, menos uno» con el paso del tiempo «las cosas tomaron otro rumbo y las rupturas fueron más profundas que las continuidades» (Rodríguez, 1993: 18).

Una de las reformas más importantes fue la sanción de una nueva Constitución que suplió a la autoritaria de 1967. En 1992 se sanciona la nueva Carta Magna producto de una Convención Constituyente dominada por una mayoría absoluta del Partido Colorado pero fragmentados en distintos grupos. Eso llevó a adoptar la figura de un poder ejecutivo débil y un Congreso fuerte, «con el fin de asegurar que, de estar en la oposición interna, no pasasen a la llanura, a la que les había desterrado Stroessner» (Abente Brun, 2010: 299). Uno de los puntos más críticos del debate constitucional fue la prohibición de reelección presidencial, lo cual hizo «imposible que ante la fragmentación del oficialismo surgiera la posibilidad de reelección de Rodríguez como único elemento unificador del coloradismo» (Abente Brun, 1993: 156). Con el bloqueo absoluto a la posibilidad de reelección, incluso a los parientes, se quiso evitar un nuevo stronismo sin Stroessner.¹⁰

4. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS INTENTOS Y FRACASOS

Los ex presidentes Nicanor Duarte Frutos (2003-08) y Fernando Lugo (2008-12) no han logrado –hasta la fecha– modificar la Constitución Nacional de 1992 para introducir la figura de la reelección presidencial. Horacio Cartes (2013-actualmente), todavía tiene algún tiempo más para lograr el éxito de la reforma, aunque hasta la fecha sus esfuerzos fueron igualmente infructuosos.¹¹

En esta sección se pretende explorar, de manera comparativa, los factores que llevaron al fracaso, hasta la fecha, del proceso reformista paraguayo utilizando para ello la propuesta analítica de Treminio Sánchez (2015: 548-550).

10. El bloqueo a los parientes del presidente se plasmó en el Art. 235 de la Constitución de 1992, en cuyo inciso 9 se refiere a las inhabilidades para el ejercicio de la presidencia y vicepresidencia: «el cónyuge o los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, o segundo de afinidad, de quien se encuentre en ejercicio de la presidencia al realizarse la elección, o la haya desempeñado por cualquier tiempo en el año anterior a la celebración de aquélla».

11. El mandato constitucional de Cartes expira el 14 de agosto de 2018.

4.1. PRIMER INTENTO: NICANOR DUARTE FRUTOS

El presidente colorado Duarte Frutos planteó por primera vez en la era democrática, de manera pública, la posibilidad de reformar la Constitución Nacional para incluir la figura de la reelección. De esa forma se sumó a lo que Zovatto (2009) llama «la ola reeleccionista en América Latina».

Fue el presidente que accedió al gobierno con el menor apoyo electoral en todo el proceso democrático paraguayo. Con apenas el 37% de los votos nacionales derrotó al candidato del PLRA que obtuvo el 24%, al de Patria Querida que obtuvo el 21% y al de UNACE que obtuvo el 13%. Pero además su partido no logró obtener mayoría parlamentaria, lo cual *a priori* dificultaría aún más la gobernabilidad. Eso le obligó, de alguna manera, a intentar hacer bien los deberes y acercarse a la oposición en la búsqueda de acuerdos programáticos.

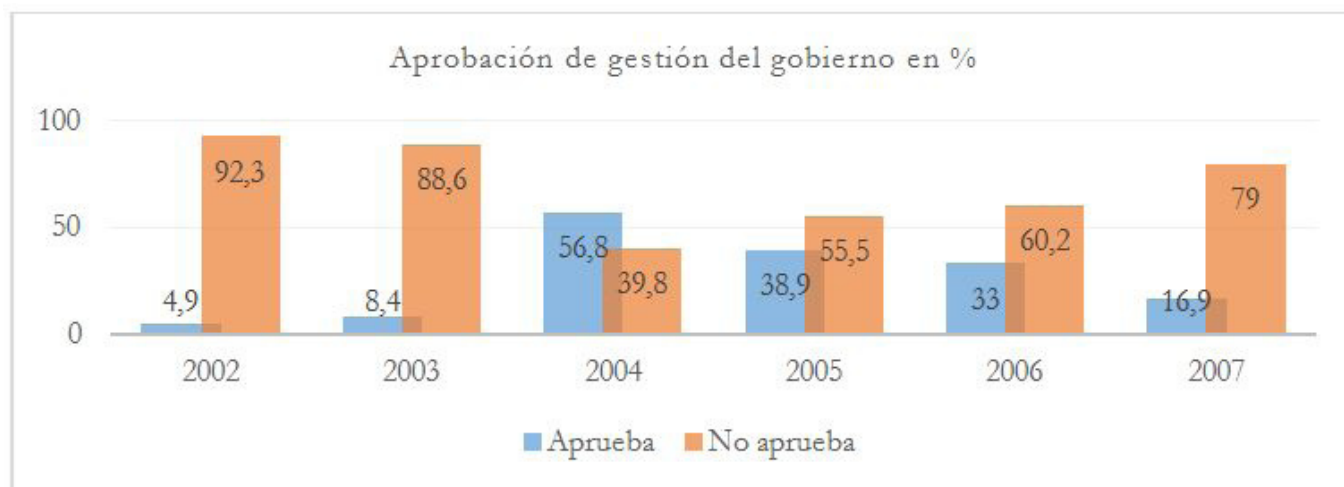
Tabla III. Distribución de escaños en el Congreso (periodo 2003-08)

Partidos	Diputados	Senadores
ANR	37	16
PLRA	21	12
Patria Querida	10	7
UNACE	10	7
Otros	2	3
TOTAL	80	45

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Según Abente Brun (2010: 308) Duarte Frutos inició su mandato presidencial con «un discurso y un accionar, a la vez, renovadores y firmes» y tuvo dos importantes fortalezas: (i) el éxito de su gestión económica, que pudo resolver la crisis fiscal del Estado y (ii) la ausencia de rivales partidarios de peso, que le posibilitaron mantener un control importante del partido Colorado. Eso le dio el ímpetu necesario para embarcarse en una campaña de reforma constitucional para optar por su reelección, aunque no le alcanzaría al final de cuentas.

Gráfico I. Gestión del gobierno de González Macchi (1999-2003) y Duarte Frutos (2003-08)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro

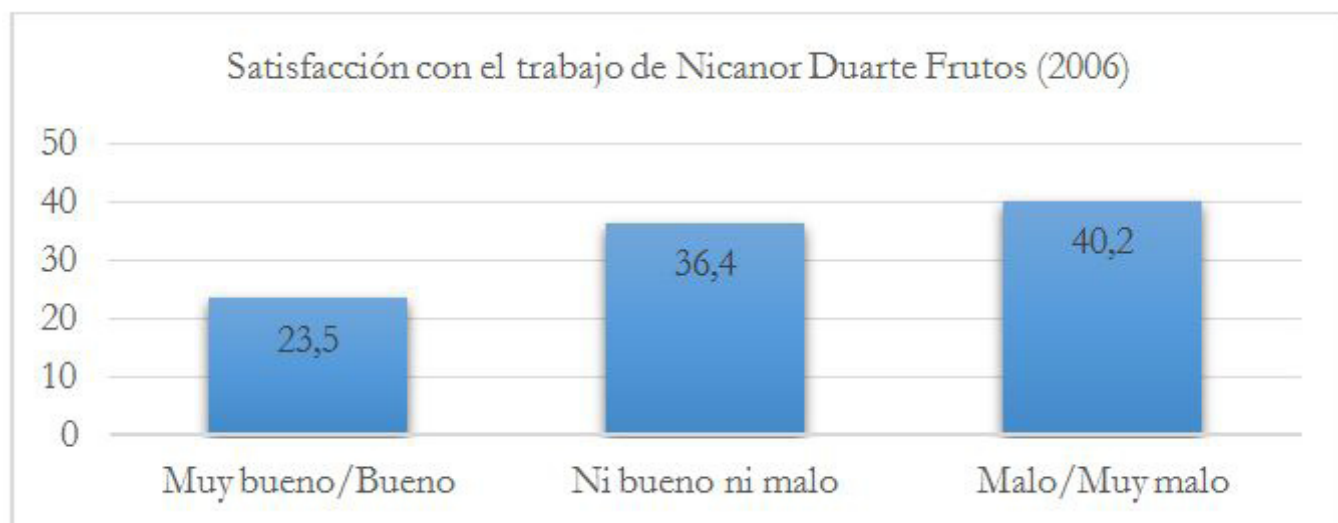
Los datos muestran que si bien la gestión de Duarte Frutos (2003-08) tuvo una mejor aprobación por parte de la ciudadanía frente al anterior gobierno de González Machi (1999-2003), ésta fue decreciendo paulatinamente en la medida que pasaban los años. El descenso se manifiesta notoriamente a partir del año 2006, que coincide con no sólo con el intento frustrado de reelección presidencial sino también con el empeño de Duarte Frutos de postularse y asumir la presidencia del partido Colorado a pesar de la expresa prohibición constitucional.¹²

A nivel de confianza ciudadana, ya no en la gestión del gobierno sino en el trabajo del presidente Duarte Frutos, los datos en 2006 no permiten pensar en que la ciudadanía estaba por demás conforme con su figura.¹³

12. El artículo 237 de la Constitución Nacional establece taxativamente que «el presidente de la República y el vicepresidente no pueden ejercer cargos públicos o privados, remunerados o no, mientras duren en sus funciones».

13. Lamentablemente LAPOP posee datos únicamente de 2006 en el periodo presidencial de Nicanor Duarte Frutos

Gráfico II. Nivel de satisfacción con el trabajo del presidente



Fuente: elaboración propia a partir de datos de LAPOP (2006). Pregunta: «Y hablando en general del actual gobierno, diría usted que el trabajo que está realizando el presidente Nicanor Duarte Frutos es».

Existen dos caminos constitucionales para reformar la Carta Magna y lograr introducir la reelección presidencial: enmienda o reforma constitucional.¹⁴ El primero es más sencillo ya que requiere el voto parlamentario de 23 de 45 senadores y 41 de 80 diputados; mientras que el segundo es más complejo ya que requiere el voto parlamentario de 30 de 45 senadores y 53 de 80 diputados.

Nicanor Duarte Frutos entendió muy bien que aunque su partido ni siquiera poseía por sí mismo la mayoría necesaria para reformar la Constitución Nacional (tenía 16 senadores y 37 diputados) quería hacerse con el control partidario para asegurarse al menos los votos parlamentarios colorados y luego negociar con la oposición. Con eso en mente, adelantó las elecciones internas de su partido, que debían realizarse a mediados de 2006 y pasaron a febrero

14. Aquí se plantea una discusión importante entre los reformistas: si la reelección presidencial puede tratarse vía enmienda o reforma constitucional. Existen dictámenes jurídicos que afirman que se puede aprobar por enmienda (que requiere menos votos parlamentarios) pero los Convencionales Constituyentes de 1992, mediante una nota firmada en 2006, manifestaron que el camino es la reforma constitucional y no la enmienda (ABC COLOR, 2006. Disponible en línea: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/reeleccion-no-puede-hacerse-via-enmienda-segun-ex-constituyentes-946389.html>)

de ese año. Para derrotar a su oponente llevó a cabo un «despliegue de recursos estatales pocas veces visto» (Abente Brun, 2010: 309).

Pero ello tuvo un efecto no deseado ya que, en el año 2006, se llevó a cabo una importante movilización ciudadana multisectorial con el propósito de impedir la reelección de Duarte Frutos y que asumiera, con el beneplácito de la Corte Suprema de Justicia, la presidencia del partido Colorado.

«En respuesta los sectores opositores se unieron en un estado de movilización nacional y el 29 de marzo, bajo el lema *Resistencia Ciudadana. Dictadura Nunca Más*, 40 mil personas realizaron un acto en Asunción para exigir la vigencia del estado de derecho, el respeto a las instituciones, una justicia independiente y una democracia respetuosa de las leyes. Lugo fue el principal orador» (Fassi, 2010: 14).

Por otra parte, tampoco logró el apoyo de la totalidad del aparato colorado a su plan reformista, que para entonces se encontraba dividido, como muchas veces en su historia, en varias facciones internas como las lideradas por Luis Castiglioni, José Alderete y Alfredo Stroessner, nieto del ex dictador (Alcántara, 2013: 212). Con ese escenario, Duarte Frutos no tuvo otra opción que desistir de su plan reformista para lo cual manifestó lo siguiente:

«Para buscar la reelección necesitamos cambiar la Constitución porque ella no permite la continuidad de un presidente. Si el Partido Colorado no obtiene apoyo de la cámara de senadores, como ocurre actualmente, ya no pienso en la reelección porque no es mi obsesión».¹⁵

De esa forma, se fueron diluyendo las posibilidades de Duarte Frutos de lograr el éxito en la reforma constitucional principalmente por tres cuestiones: (i) su partido no contaba con mayoría parlamentaria suficiente para, por sí solos, llevar a cabo la reforma; (ii) no logró llegar a acuerdos con las demás fuerzas parlamentarias opositoras para introducir la figura de la reelección y (iii) tampoco obtuvo suficiente apoyo ciudadano que sirviese, al menos, para presionar al Parlamento a fin de que aprueben la reforma solicitada.¹⁶

15. Citado por Clarín. Disponible en línea: <http://edant.clarin.com/diario/2006/12/21/um/m-01331967.htm>

16. En su informe de 2006 sobre Paraguay, LAPOP manifestó a propósito del apoyo ciudadano a la reelección de Duarte Frutos lo siguiente: «El presidente Duarte Frutos no ha ganado adherentes a su intento de reelección, en el período entre 2005 y 2006, lo que complica significativamente su opción de sacar adelante dicho proyecto y por el contrario, los que se oponen son mayoritarios. Ello especialmente si tenemos en cuenta el alza de su ponderación de voto negativo que veíamos recién, lo que limita el techo para subir» (LAPOP, 2006: 33).

4.2. SEGUNDO INTENTO: FERNANDO LUGO

Paradójicamente, Lugo aparece en la arena política en el marco de las marchas y protestas contra el presidente Duarte Frutos por su intento de reelección presidencial, para lo cual se convierte en el «guía y gestor» de las movilizaciones (Fretes Carreras, 2012: 78). Calificaba la intención de modificar la Constitución Nacional por vía de la enmienda como «descabellada e ilegal» e instaba al presidente Duarte Frutos a «renunciar a sus pretensiones autoritarias» (ABC COLOR, 2011a).

Con ese ambiente político crispado – el partido Colorado dividido y la oposición unida en torno a la figura carismática de Fernando Lugo- se llega a las elecciones presidenciales del 20 de abril de 2008, en la que los colorados pierden el poder por primera vez en sesenta años a manos de la Alianza Patriótica para el Cambio.¹⁷

La APC obtuvo el 40,9%, el partido Colorado el 30,6% y el Gral. Lino Oviedo el 21,9%. Con estos resultados se iniciaba la segunda gran batalla de la APC de cara ahora a la gobernabilidad, que no era otra que saber cómo quedarían conformadas las fuerzas en el Congreso Nacional.

Tabla IV. Distribución de escaños en el Congreso (periodo 2008-13)

Partidos	Diputados	Senadores
ANR	30	15
PLRA	29	14
UNACE	15	9
Patria Querida	3	4
Otros	3	3
TOTAL	80	45

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

17. La Alianza Patriótica para el Cambio fue una heterogénea coalición política que incluyó inicialmente a los Partidos: Liberal Radical Auténtico –que aportó todo el andamiaje partidario–, Encuentro Nacional (PEN), Revolucionario Febrerista (PRF), Movimiento al Socialismo (P-MAS), Demócrata Cristiano (PDC), Demócrata Progresista (PDP), País Solidario (PPS), Social Demócrata (PSD) y Socialista Comunero (PSC); y a los movimientos Tekojoja, Mujeres por la Alizanza, Ñembyaty Guasú Luque 2008, Resistencia Ciudadana Nacional, Fuerza Republicana, Teta Pyahu y "Paraguay es Posible", entre otros. Además muchas otras agrupaciones y movimientos sociales, estudiantiles y sindicales se nuclearon en el llamado "Bloque Social y Popular", una conformación políticosocial que apoyó igualmente a la campaña de Lugo/Franco. (M LÓPEZ, 2010)

Con esos números, la APC disponía casi del 40% de los escaños en el Congreso, lo cual no garantizaba la aprobación cómoda de los proyectos del Ejecutivo, aunque al menos se convertía en un escudo importante para evitar posibles amenazas de juicio político por parte de la oposición, toda vez que el bloque se mantuviese cohesionado (Pérez Talia, *en prensa*).

El gobierno de Lugo comienza su periodo presidencial con algunas fricciones con su vicepresidente, el liberal Federico Franco, y parlamentarios que pertenecen a la facción interna de Franco, aunque con muchas expectativas ciudadanas. En comparación al inicio del periodo presidencial de Nicanor Duarte Frutos la expectativa en Lugo es bastante superior.

Gráfico III. Nivel de confianza en el presidente



Fuente: elaboración propia a partir de datos de LAPOP. Pregunta: ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en el presidente?¹⁸

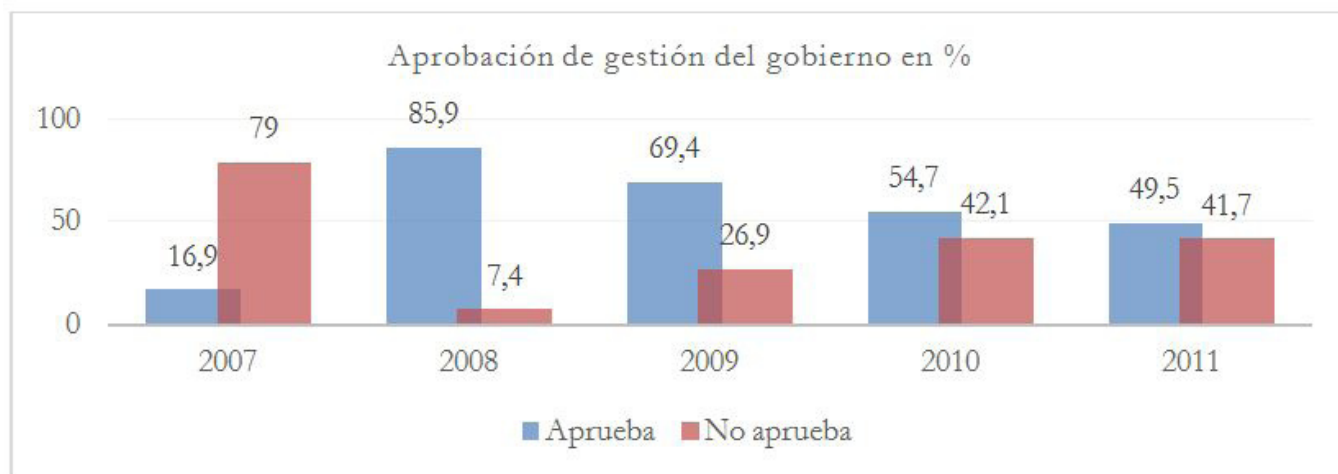
Los datos muestran que en 2008, último año como presidente de Nicanor Duarte Frutos, la desconfianza ciudadana era bastante elevada, superando el 70%. Durante el periodo presidencial de Fernando Lugo la situación se revierte: en 2010, más del 50% confiaba suficientemente, y en 2012 baja un 10% aunque sigue por encima del 40%.

Abente Brun (2012: 229) analiza el periodo en cuestión a partir de tres dimensiones: (i) económica: en la que resalta la «altísima tasa de crecimiento alcanzada después de la crisis de

18. Los datos se encuentran distribuidos de la siguiente manera: Nada, 2, 3, 4, 5, 6 y Mucho. A los efectos de orden y practicidad fueron agrupados de esta forma: Nada y 2 en NADA; 3 y 4 en POCA, y 5, 6 y Mucho en MUCHA.

2008, la estabilidad de precios, el buen manejo fiscal, el alto nivel de reservas, el bajo grado de endeudamiento y, en general, las buenas perspectivas económicas»; (ii) social: en la que destaca la «escasa capacidad de generación de empleos de una economía excesivamente dependiente de los agronegocios, especialmente la soja y la carne»; constata que «a pesar de haberse realizado ingentes inversiones en programas sociales los niveles de pobreza no han disminuido y la distribución de los ingresos ha empeorado»; y discute la problemática del acceso a la tierra en donde concluye que «a pesar de haber sido esta la bandera insignia de la campaña de Lugo, casi cuatro años después de su asunción hay muy poco en su haber»; (iii) política, en la que observa que «el proceso que comenzó en el gobierno con inmensas dificultades y graves errores, se encuentra sin embargo encaminándose mejor».

Gráfico IV. Gestión de gobierno



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro

Si se compara con la gestión presidencial anterior, la de Fernando Lugo tuvo considerablemente mayor aprobación, aunque la misma haya ido decreciendo año tras año. Comenzó su periodo de gobierno, en 2008, con una elevada aprobación (86%) y para el 2011 seguía manteniendo el 50% de aprobación.

Con esos datos de confianza ciudadana y aprobación de gestión (muy superiores al anterior presidente), Fernando Lugo se embarcó, al igual que su antecesor, en una campaña para modificar la Constitución Nacional a fin de introducir la reelección presidencial. *A priori* contaba

con una ventaja y una desventaja: (i) la primera era que si bien no tenía mayoría parlamentaria para forzar la modificación constitucional, tenía detrás suyo a un potencial aliado estratégico, el expresidente Duarte Frutos quién también se encontraría con intenciones de ser habilitado nuevamente; (ii) pero sus aliados liberales reivindicaban que Lugo les había prometido encabezar la siguiente fórmula presidencial en 2013 (Pérez Talia, *en prensa*), con lo cual el presidente no podría disponer de los votos parlamentarios de su principal aliado, el partido Liberal.

En junio de 2011 se presentó ante la Cámara de Senadores un petitorio con aproximadamente 100.000 firmas que solicitaban el tratamiento de modificación constitucional para la reelección presidencial, aunque desde el mismo sector del luguismo eran conscientes de las escasas posibilidades de éxito:¹⁹

«Si hoy se hacen los números en el Congreso las posibilidades son reducidas. Lo que creo es que tenemos que acostumbrarnos cuando sectores de la ciudadanía recurren por los cauces institucionales. Se dijo que iba a haber violencia, no hay. La ciudadanía hace uso de un derecho constitucional. Es una petición. El Congreso dirá que no o sí». Senador Sixto Pereira²⁰

Un mes después de la presentación oficial, la Cámara de Senadores rechazó el proyecto de enmienda constitucional por mayoría de votos colorados, liberales y de UNACE. De esa forma, Lugo no logró sortear exitosamente el escollo del Congreso aunque, a diferencia de Duarte Frutos, dio un paso más al iniciar el proceso por la arena parlamentaria a raíz de la presentación formalmente del pedido con 100.000 firmas.

4.3. TERCER INTENTO: HORACIO CARTES

En 2012 se quiebra la APC, el presidente Lugo es destituido por juicio político y, con las fuerzas no coloradas profundamente divididas, en 2013 Horacio Cartes se convierte en presidente de la República por el partido Colorado. Obtiene el 45,8% de votos frente a Efraín Alegre, candidato de la Alianza Paraguay Alegre, quien obtuvo el 36,9% de votos.

Al igual que los anteriores presidentes, su partido no logró obtener mayoría parlamentaria en la Cámara de Senadores, aunque sí consiguió los escaños suficientes para acceder a una mayoría simple en la Cámara de Diputados. Con la cantidad de escaños conseguidos en ambas

19. A los seguidores del presidente Fernando Lugo se los agrupa en el "luguismo".

20. Extraído de ABC COLOR (2011b). Disponible en línea: <http://www.abc.com.py/nacionales/izquierdistas-presentan-pedido-para-enmienda-que-permita-reeleccion-presidencial-276121.html>

Cámaras, el frente de negociación en búsqueda de acuerdos con las demás fuerzas se daría ineludiblemente en la Cámara de Senadores.

Tabla V. Distribución de escaños en el Congreso (periodo 2008-13)

Partidos	Diputados	Senadores
ANR	44	19
PLRA	29	13
Frente Guazú	1	5
PDP	0	3
UNACE	2	2
Avanza País	2	2
PEN	1	1
Patria Querida	1	0
TOTAL	80	45

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

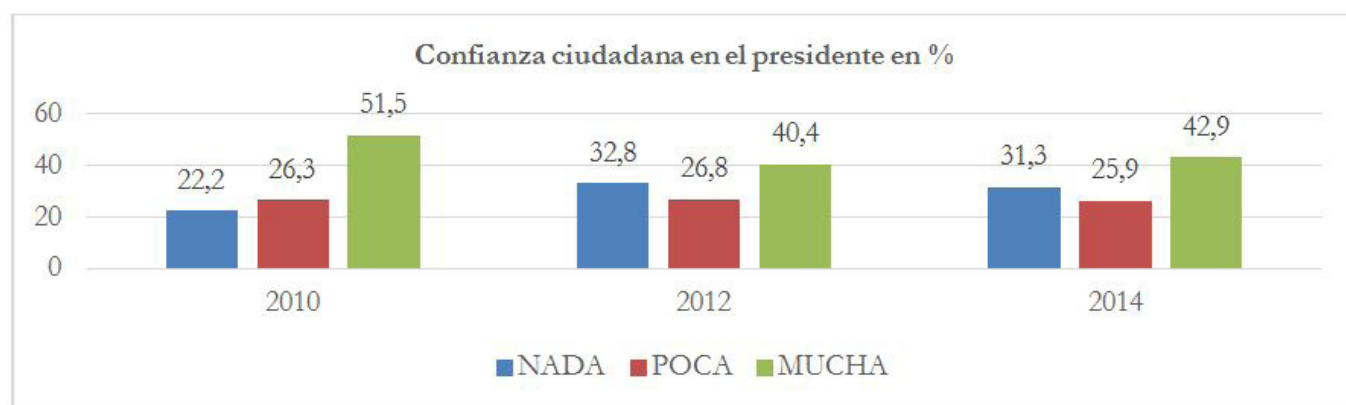
El gobierno de Cartes logró aprobar en su primer año leyes importantes con votos parlamentarios opositores, tales como: ley de Alianza Público-Privada, ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna y la ley de responsabilidad fiscal. Durante los primeros años de su mandato Cartes sostuvo un discurso anti-reelección:

«Yo nunca toqué el tema de la reelección. Entré (al gobierno) el 15 de agosto del 2013 con un mandato que es el que yo conozco y que lo voy a cumplir siempre que Dios permita, nos dé salud y toda la energía que necesitamos. El tema no es mío; mi posición es 2013-2018». ²¹

Como ocurre con los gobiernos relativamente nuevos, para 2014 (a un año de haber asumido) el 42,9% de la ciudadanía confiaba mucho en Cartes aunque llama la atención el elevado porcentaje que confía poco (25,9%) o nada (31,3%) en él, sobre todo si se compara con el gobierno de Lugo, que para 2010 el 51,5% confiaba mucho y el 22,2% no confiaba nada en él.

21. Extraído de ABC COLOR. Disponible en línea: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/anos-de-discursos-hipocritas-1548164.html>

Gráfico V. Nivel de confianza en el presidente



Fuente: elaboración propia a partir de datos de LAPOP. Pregunta: ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en el presidente?²²

Ahora bien, la visión ciudadana sobre la gestión del gobierno es bastante diferente a la confianza personal en el presidente.

Gráfico VI. Nivel de aprobación de gestión del gobierno



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro

22. Los datos se encuentran distribuidos de la siguiente manera: Nada, 2, 3, 4, 5, 6 y Mucho. A los efectos de orden y practicidad fueron agrupados de esta forma: Nada y 2 en NADA; 3 y 4 en POCA, y 5, 6 y Mucho en MUCHA.

Cartes impuso un gobierno tecnocrático, de alto perfil empresarial y alejado de las bases tradicionales coloradas, lo cual no satisfizo desde un comienzo a la dirigencia tradicional de su partido. Refiere al respecto Soler (2014: 81) que

«Cartes no era militante colorado; llegó a la cúspide de ese partido centenario y hegemónico de la política local paraguaya a base de frondosos recursos personales, y fue aceptado solo porque las encuestas lo daban ganador. El coloradismo, en plena crisis, fue así «alquilado» a un empresario cuyo eslogan era no haber participado nunca en política».

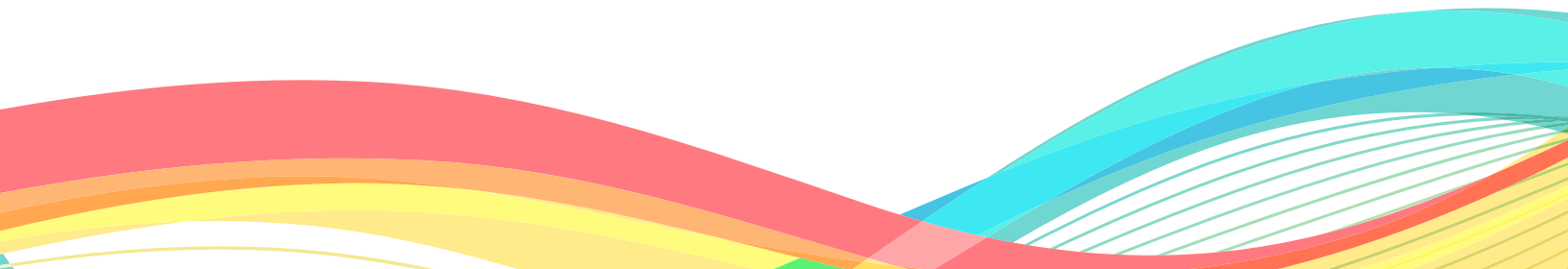
De esa forma, la gestión de un gobierno «profundamente despolitizado, de empresarios y capitalistas» (Soler, 2014: 74) no fue capaz de generar demasiado entusiasmo en una ciudadanía que, sin embargo, sí había aprobado mayoritariamente la gestión del destituido presidente Fernando Lugo.

A mediados del 2016 Cartes se deshace de su discurso anti-reeleccionista y se suma a la ola reformista de la Constitución para introducir la figura de la reelección presidencial. Al igual que sus antecesores Duarte Frutos y Lugo, su partido no posee mayoría parlamentaria propia con lo cual tendría que negociar con las facciones de ambos expresidentes que, a la vez, son rivales políticos y potenciales aliados estratégicos que también serían beneficiados con la introducción de la figura.

Pero hasta la fecha las negociaciones parlamentarias no surtieron el efecto deseado por Cartes. Así, en agosto de 2016, la cámara de Senadores en una jugada estratégica de la oposición y algunos colorados disidentes rechazó un proyecto de enmienda constitucional que habilitaría la reelección por un periodo más. No obstante, no se puede dar aún por fracasado el intento del presidente Cartes de introducir la figura de la reelección ya que tiene el 2017 como último año no electoral para lograr la reforma, pero dependerá en primer lugar de las alianzas estratégicas que logre en el Parlamento para aprobar la figura y, en segundo lugar, del referéndum que la ciudadanía debería aprobar una vez superada la instancia del Parlamento. Parece suponer que la instancia parlamentaria es más complicada que la del referéndum ciudadano. El año 2017 dirá.

4.4. DE FRACASO EN FRACASO

Como se ha visto, tres presidentes han intentado introducir la figura de la reelección presidencial pero, a la fecha, aún no han logrado. El trabajo de Treminio Sánchez (2015) plantea dos escenarios para conseguir éxito en el proyecto reformista: (i) el ideal (H1), en el que el presidente posee todos los recursos necesarios para lograr el cambio y (ii) el alternativo



(H2), en el que el presidente carece de los recursos necesarios y se conduce por rutas alternativas.

Ninguno de los tres reformistas (Duarte Frutos, Lugo y Cartes) dispuso de mayoría en el Parlamento para aprobar la figura; no lograron estrechar alianzas estratégicas con la oposición ni tampoco tuvieron suficiente popularidad que obligase al Congreso a tratar y aprobar la figura (salvo Lugo que, de los tres, era el mejor posicionado). De esa forma, no lograron crear un clima favorable de escenario reformista – ni el alternativo ni mucho menos el ideal- por carecer de recursos políticos que la H1 e H2 prescribían para lograr el éxito.

Además la Constitución de 1992, sancionada bajo la sombra de la dictadura más longeva de Sudamérica, estableció un cerrojo importante en torno a la posible introducción de la reelección presidencial que ningún político ha logrado destrabar hasta la fecha. La alta dispersión de poder que dispuso la Carta Magna –con el fin de evitar un nuevo stronismo sin Stroessner- hizo que ninguna fuerza política tenga por sí sola el poder requerido para romper el equilibrio en cuestión.²³

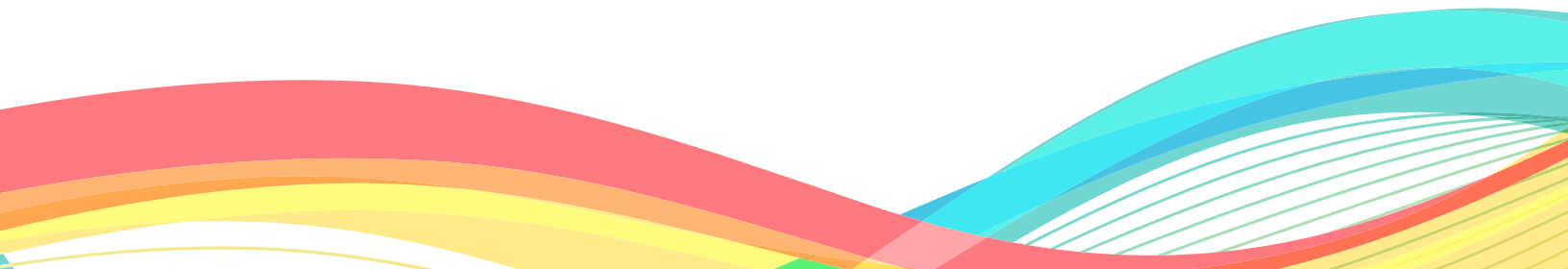
5. CONCLUSIONES

Paraguay se unió, al igual que los demás países de América Latina, al proceso reformista de sus reglas electorales con la tercera ola de democratización, aunque no pudo incorporar hasta ahora, a pesar de sendos intentos, la figura de la reelección presidencial.

Los presidentes Duarte Frutos, Lugo y Cartes no han podido incluir la figura de la reelección presidencial porque no disponen de una mayoría parlamentaria necesaria para aprobar el proyecto, no lograron estrechar alianzas estratégicas entre facciones que tienen interés en que sus líderes (es decir, los expresidentes) sean reelectos, no poseen una suficiente popularidad que forzase al Congreso a aprobar la reforma y, en definitiva, porque en sus mismos partidos existen actores estratégicos que compiten por espacios de poder que no están dispuestos a ceder su potencial candidatura futura a presidente.

23. A propósito de la dispersión del poder de la Constitución de 1992, F. MARTÍNEZ e I. GONZÁLEZ (2016) afirman que: «¿acaso no hubiese sido más conveniente para el Partido Colorado asegurarse la permanencia en el poder habilitando la reelección presidencial?... Resulta que esta organización política, al igual que gran parte de los partidos políticos, no es un todo coherente. En su interior es posible encontrar movimientos internos que compiten y cooperan de manera constante por los recursos de poder, tanto con fuerzas internas como con los partidos adversarios. Al hacerlo, impactan en el funcionamiento del sistema de partidos a nivel nacional. Con la caída del régimen stronista, ninguno de estos movimientos internos tenía la certeza, ni la posibilidad, de hacerse con todo el poder; por lo tanto, para asegurarse algo de ese poder, fue necesario garantizar su distribución.»

La Constitución Nacional de 1992, que se elaboró a la sombra de la más larga dictadura sudamericana, dispone de dos características que pueden explicar, en cierta medida, el *statu quo* reformista: 1) como los opositores a Stroessner quedaron demasiado tiempo fuera de los espacios de decisión política, se dispersó suficientemente el poder para que ningún actor político pueda romper el equilibrio, 2) se puso un cerrojo fuerte para quien quiera introducir la reelección, que sólo se podría abrir si consiguiese un importante consenso partidario nacional.



BIBLIOGRAFÍA

- ABENTE BRUN, Diego. Las etapas de la transición y el camino por recorrer. En ABENTE BRUN, Diego (coord.). Paraguay en transición. Asunción: Nueva Sociedad, 1993, 147-159.
- ABENTE BRUN, Diego. Después de la dictadura (1989-2008). En TELESKA, Ignacio (coord.). Historia del Paraguay. Asunción: Taurus, 2010, 295-313.
- ABENTE BRUN, Diego. Paraguay: Crecimiento económico, conflicto social e incertidumbre política. Revista de Ciencia Política, 2012, nro. 1, vol. 32: 229-244.
- ALCÁNTARA, Manuel. Sistemas políticos de América Latina. Madrid: Tecnos, 2013.
- ARENAS G., Juan Carlos y VALENCIA A., Germán Darío. Elecciones y reelecciones presidenciales en América Latina, 2009. Perfil de Coyuntura Económica, 2009, nro. 13: 77-96.
- BEJARANO, Ana M. *et al.* Tuercas y tornillos en la fábrica de constituciones. Política y Gobierno, 2014, nro. 21 (2): 477-503.
- BOIX, Carles. Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. The American Political Science Review, 1999, vol. 93 (3): 609-624.
- BREZZO, Liliana M. Reconstrucción, poder político y revoluciones (1870-1920). En TELESKA, Ignacio (coord.). Historia del Paraguay. Asunción: Taurus, 2010, 199-224.
- BUQUET, Daniel. Entre la legitimidad y la eficacia: Reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 2007, vol. 16: 35-49.
- CAMACHO, Emilio. La reforma constitucional. Su oportunidad y capítulos que deben abordarse. NOVAPOLIS, 2005, nro. 10. Disponible en línea: <http://novapolis.pyglobal.com/10/abordareforma.php>
- DE RIZ, Liliana. Los dilemas de la democracia paraguaya. En PARAMIO, Ludolfo (dir.). Cultura Política y alternancia en América Latina. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, 2008, 115-126.
- DIAMOND, Larry. Developing Democracy: Toward Consolidation. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press, 1999.
- FASSI, Mariana C. Paraguay en su laberinto. Qué cambió con Fernando Lugo. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010.
- FREIDENBERG, Flavia y DOŠEK, Tomas. Las reformas electorales en América Latina: hacia una conceptualización más amplia. En TUESTA, Fernando (ed.). Representación política en América Latina. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2015, en prensa.
- FREIDENBERG, Flavia y DOŠEK, Tomas. Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). En CASAS-ZAMORA, Kevin; MUÑOZ POGOSSIAN, Betilde, VIDAURRI, Marian y CHANTO, Raquel (eds.). Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos. Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos, 2016. Disponible en línea: https://www.oas.org/es/sap/pubs/Reformas_Políticas.pdf

FRETES CARRERAS, Luis. La consolidación democrática en Paraguay. América Latina Hoy, 2012, vol. 60: 67-82.

GARCÍA DÍEZ, Fátima. Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel. Barcelona: Fundació CIDOB, Documentos CIDOB, Serie América Latina/14, 2006.

HUNTINGTON, Samuel. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

LAPOP. Cultura política y gobernabilidad democrática 2006. Crispación e incertidumbre; entre viejas carencias y nuevos sueños. 2006. Disponible en línea: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/paraguay/2006-culturapolitica.pdf>

LINZ, Juan. Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica? En LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (Comps). La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas. Madrid: Alianza Universidad, 1997, 25-143.

LÓPEZ, Magdalena. La Democracia en Paraguay. Un breve repaso sobre los partidos políticos tradicionales, el sistema electoral y el triunfo de Fernando Lugo Méndez. Enfoques, 2010: 89-106.

MARTÍNEZ, Fernando y GONZÁLEZ, Ignacio. Rumbo a las elecciones presidenciales en Paraguay: la recurrente polémica en torno a la reelección. Cuadernos de coyuntura, 2016. Disponible en línea: <http://coyuntura.sociales.uba.ar/rumbo-a-las-elecciones-presidenciales-en-paraguay-la-recurrente-polemica-en-torno-a-la-reeleccion/>

NICKSON, Andrew. El régimen de Stroessner (1954-1989). En TELESKA, Ignacio (coord.). Historia del Paraguay. Asunción: Taurus, 2010, 265-294.

NORRIS, Pippa. Cultural explanations of electoral reform: A policy cycle model. West European Politics, 2011, vol. 34 (3): 531-550.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús. Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina. Revista Derecho Electoral, 2010, nro. 9: 1-32.

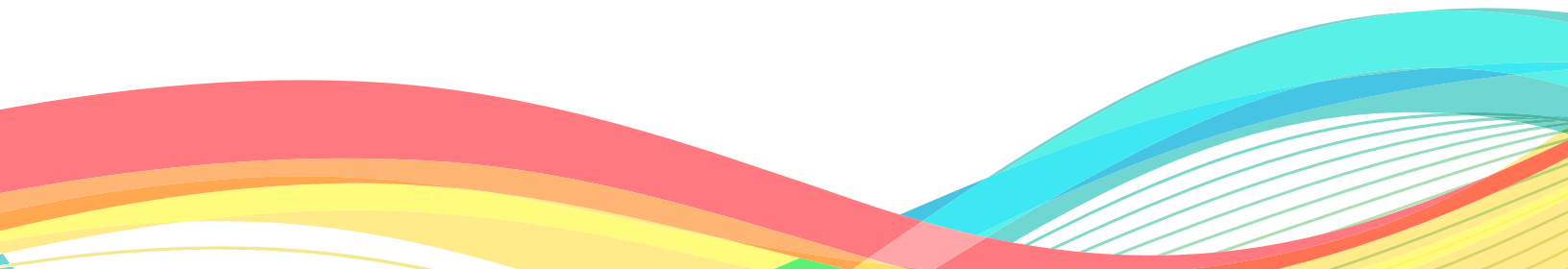
PÉREZ TALIA, Marcos. Lugo y el Partido Liberal: una alianza (poco) exitosa en Paraguay. En VIDAL, Godofredo (coord.). Política Latinoamericana Contemporánea. Universidad Autónoma Metropolitana. En prensa.

RODRÍGUEZ, José Carlos. Paraguay. Mansa transición democrática. Nueva Sociedad, 1993, nro. 127: 18-22.

RODRÍGUEZ, José Carlos. El Paraguay bajo el Nacionalismo 1936-1947. Asunción: El Lector, 2010.

SCAVONE YEGROS, Ricardo. Guerra internacional y confrontaciones políticas (1920-1954). En TELESKA, Ignacio (coord.). Historia del Paraguay. Asunción: Taurus, 2010, 225-264.

SERRAFERO, Mario D. Reelection presidencial en América Latina: evolución y situación actual. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 2010.



SOLER, Lorena. Golpe de Estado y derechas en Paraguay. Transiciones circulares y restauración conservadora. Nueva Sociedad, 2014: 73-83

TREMINIO SÁNCHEZ, Ilka. Llegaron para quedarse... Los procesos de reforma a la reelección presidencial en América Latina. Revista de Ciencia Política, 2015, vol. 35, nro. 3: 537-558.

ZOVATTO, Daniel. La ola reeleccionista en América Latina. La Nación, 2009. Disponible en línea: <http://www.lanacion.com.ar/1161230-la-ola-reeleccionista-en-america-latina>

ZOVATTO, Daniel. Fiebre reeleccionista en América Latina. La Nación, 2013. Disponible en línea: http://www.nacion.com/archivo/Fiebre-reeleccionista-America-Latina_0_1343866140.html

FUENTES DE INTERNET:

ABC COLOR. Reección no puede hacerse vía enmienda, según ex constituyentes. 2006. Disponible en línea: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/reeleccion-no-puede-hacerse-via-enmienda-segun-ex-constituyentes-946389.html>

ABC COLOR. Lugo antes juzgaba ilegal la reelección vía enmienda. 2011a. Disponible en línea: <http://www.abc.com.py/articulos/lugo-antes-juzgaba-ilegal-la-reeleccion-via-enmienda-265118.html>

ABC COLOR. Izquierdistas presentan pedido para enmienda que permita reelección presidencial. 2011b. Disponible en línea: <http://www.abc.com.py/nacionales/izquierdistas-presentan-pedido-para-enmienda-que-permita-reeleccion-presidencial-276121.html>

ABC COLOR. Años de discursos hipócritas. 2016. Disponible en línea: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/anos-de-discursos-hipocritas-1548164.html>

CLARÍN. El presidente de Paraguay desistió de la reelección. 2006. Disponible en línea: <http://edant.clarin.com/diario/2006/12/21/um/m-01331967.htm>

BASES DE DATOS:

LAPOP. Disponible en línea: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

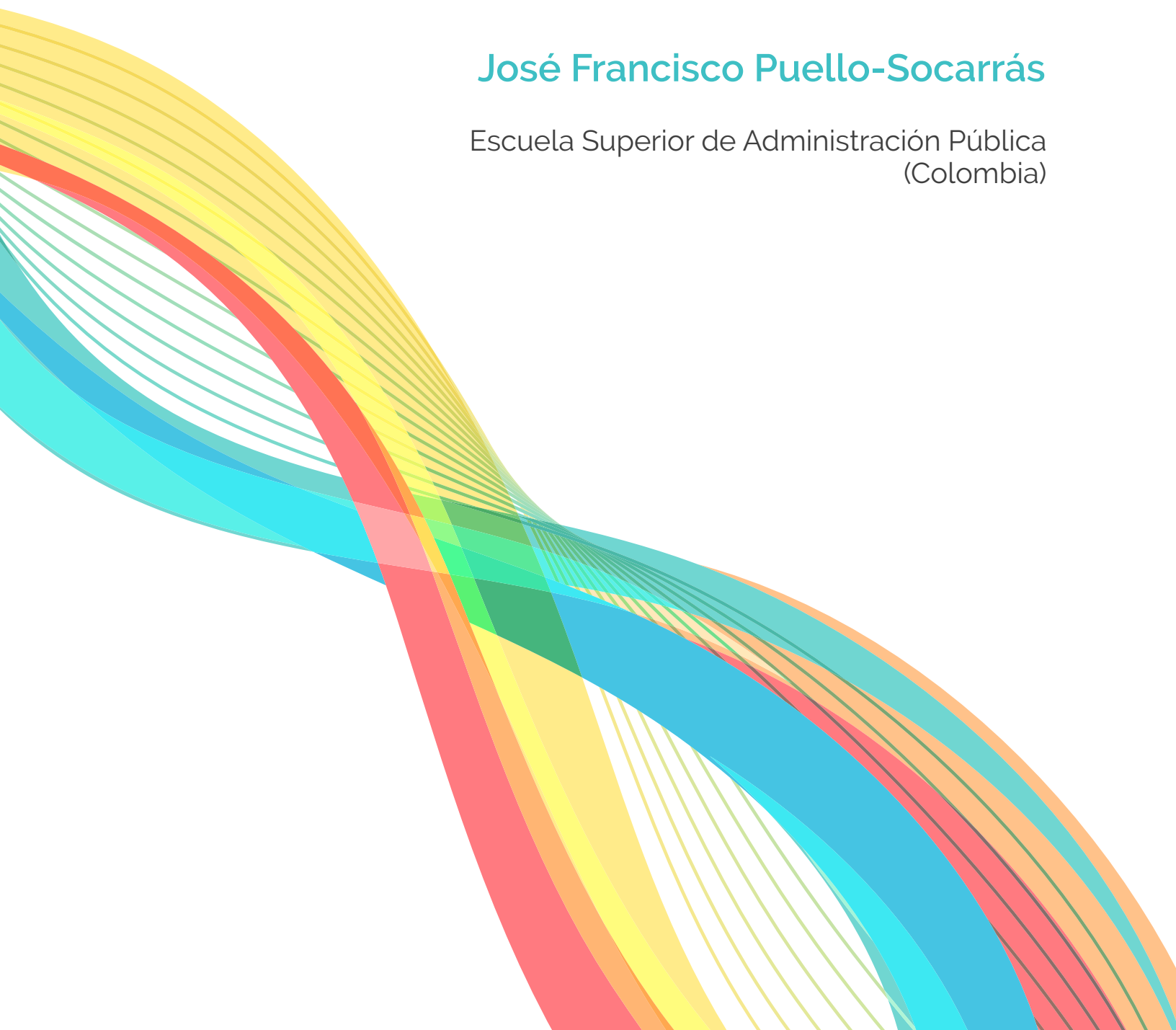
Latinobarómetro. Disponible en línea: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Pérez Talia, Marcos (2017). "La reelección presidencial en Paraguay: análisis comparado de los intentos y fracasos", en *Desafíos democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada 1*, compilado por Lucca, J. B.; Peixoto de Oliveira, R. y Fernández de Lara Gaitán, A., UNR Editora, Rosario. Páginas 136-161.

MÁS ALLÁ DEL 'GATO-PERRO': HACIA LA COMPARACIÓN EN CONDICIONES DE ABIGARRAMIENTO

José Francisco Puello-Socarrás

Escuela Superior de Administración Pública
(Colombia)



RESUMEN

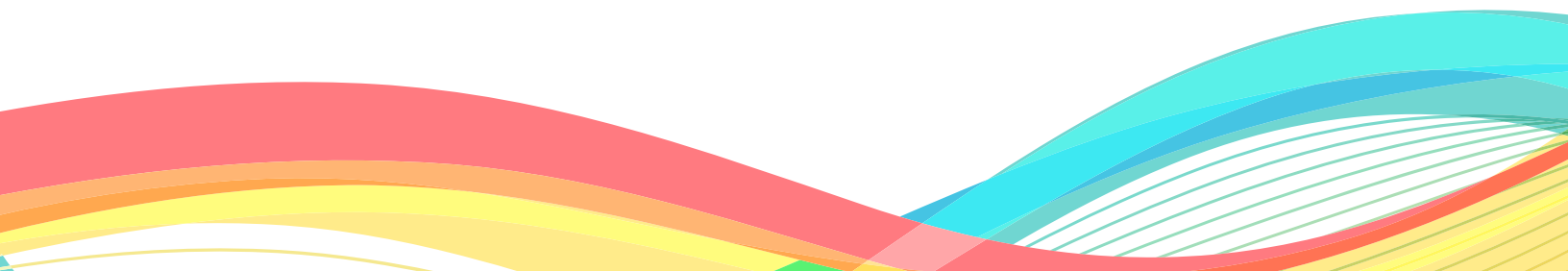
Este artículo discute aspectos analíticos y conceptuales centrales para la Ciencia Política así como tópicos metodológicos claves establecidos por la Política Comparada contemporáneas. Intenta actualizar las aproximaciones convencionales de la mano de alternativas teóricas emergentes en América Latina y el Caribe. Toma como punto de partida el debate clásico propuesto por Sartori: la *imaginería* del "Gato-perro", una referencia metodológica ampliamente reiterada para la correcta construcción conceptual (parroquialismo, clasificación incorrecta, gradualismo y estiramiento conceptual) en el análisis político comparado. Potenciando, 1) los aportes heredados por la teoría política moderna (Hobbes, Maquiavelo, Gramsci); 2) las críticas realizadas por O'Donnell, en el sentido de valorar la utilidad de las teratologías conceptuales ('monstruos teóricos' en palabras de Sartori como el *Gato-perro*); y, 3) introduciendo desde el pensamiento social latinoamericano, la utilidad -en clave comparada- de la noción de abigarramiento, esta propuesta muestra cómo las opciones analíticas dominantes hoy por hoy disponibles resultan limitadas teóricamente pero, sobre todo, obsoletas en el uso de las lógicas de conocimiento y, así, anacrónicas epistémicamente. Ante la necesidad de "abrir" la ciencia política comparativa hacia nuevas lógicas de pensamiento -más allá de la lógica formal e instrumental- se interpone una crítica, a la vez epistémica y metodológica que posibilite renovar el campo del análisis comparativo actual.

PALABRAS-CLAVE: IMAGINERÍA DEL "GATO-PERRO"; EPISTEMOLOGÍAS FORMALES; EPISTÉMES MÚLTIPLES; ABIGARRAMIENTO; COMPARACIÓN COMPLEJA; POLÍTICA COMPARADA .

ABSTRACT

This paper attempts to discuss key analytics and conceptual topics on Political science and methodological issues in contemporary Comparative Politics, updating conventional approaches from rising theoretical alternatives in Latin-American and Caribbean social thought. The discussion launches the classic debate suggests by Sartori in the "cat-dog story", a well-known methodological reference into accurate capacity-building of concepts (parochialism, misclassification, degreeism and conceptual stretching) in comparative politics analysis. Taking into account, 1) contributions from modern political theory (as Hobbes, Maquiavelo or Gramsci); 2) critical remarks from O'Donnell's works on usefulness of conceptual teratologies ('theoretical monsters' as Sartori's 'dog-cat' story); and, 3) for comparative purposes, the notion of *abigarramiento* from Latin-American and Caribbean social thought; this paper shows how currently comparative politics frameworks are very restricted both theoretically and epistemologically talking to grasp currently political phenomena. Its crucial open-up Political science in general and comparative politics fields of knowledge beyond formal logics by renewing forms of political theory and thoughts.

KEY-WORDS: 'CAT-DOG' STORY, FORMAL EPISTEMOLOGIES, MULTIPLES EPISTEMOLOGIES, ABIGARRAMIENTO, COMPLEX COMPARISONS, COMPARATIVE POLITICS.



ENLACES

Porque hay algo igual o peor que un fanático religioso, y es un fanático anti religioso, el fanatismo laico. Y digo que puede ser peor porque éste último acude a la razón como coartada. Encasillan al mundo entero en la cerrada caja de las opciones excluyentes: "si no eres tal, entonces eres lo contrario".

EJÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL (EZLN), *La historia del gato-perro*

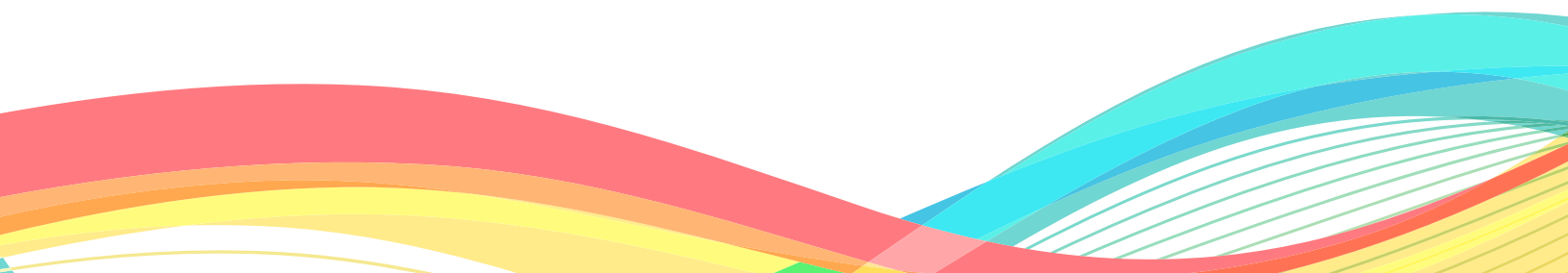
El debate clásico propuesto por Sartori (1991): la *imaginería* del "Gato-perro", es una referencia ampliamente reiterada en la política comparada actualmente. Allí, Sartori invita reflexionar sobre el significado del análisis y método comparativos, identificando los vicios presentes en la construcción de los conceptos (parroquialismo, clasificación incorrecta, gradualismo y estiramiento conceptual) los cuales, en su opinión, impiden la formulación de una teoría comparada sólida y rigurosamente explicativa de los fenómenos sociopolíticos.

Al realizar una lectura crítica -a la vez metodológica y epistemológica- en torno al provocativo texto de Sartori, sin embargo, se evidencian obstáculos de todo tipo. El más importante tendría que ver con la imposibilidad para pensar y conocer el mundo social bajo modalidades diferentes a las corrientes tradicionales del pensamiento moderno hoy dominantes, hegemónicamente instaladas en las ciencias sociales.

La defensa *a limine* del modelo clásico de pensamiento dispuesta por Sartori como fundamento para la comparación, desconoce en lo esencial las posibilidades epistemológicas y las alternativas analíticas emergentes hoy disponibles que permitirían potenciar el campo del conocimiento político contemporáneo. En esta forma, los criterios para la construcción teórica comparativa en la propuesta de Sartori no sólo condenan el análisis comparado en particular a la obsolescencia epistemológica. También conducen a la ciencia política contemporánea en general hacia el anacronismo científico.

Este artículo se propone entonces establecer una crítica didáctica y pedagógica basada en aportes selectivos desde la teoría política moderna y el pensamiento social latinoamericano. El objetivo es – parafraseando a I. Wallerstein – contribuir para la apertura de la política comparada hacia nuevos horizontes.

Esta pretensión no se dispone exclusivamente en el sentido científico, es decir, referida a los aspectos teóricos, epistemológicos o metodológicos de la ciencia política comparada contemporánea. Precisa debatir simultáneamente las realidades sociopolíticas históricas y actuales a partir de la producción relevante de saberes, la pertinencia en la articulación de los



conocimientos y el re-conocimiento de fenómenos sociales y políticos emergentes, especial aunque no privativamente, en América Latina y el Caribe.

El recorrido de la argumentación es relativamente sencillo. Iniciamos describiendo los aspectos básicos de la propuesta de Sartori, a través de la imaginería del "Gato-perro". Valorando las denuncias realizadas en torno a las "monstruosidades" teóricas y conceptuales (teratologías), y examinando el trasfondo epistemológico que las respalda -la matriz clásica del pensamiento moderno tradicional- rescatamos la importancia politológica de los "monstruos conceptuales" en las teorías políticas moderna y contemporánea.

El legado clásico de Hobbes, Maquiavelo y Gramsci, por un lado, y desde la política comparada contemporánea, la obra de O'Donnell -en particular la noción de Democracia delegativa-, por el otro, serán claves para identificar las confusiones presentes en la argumentación de Sartori en relación con la imaginación simbólica y la para-consistencia lógica.

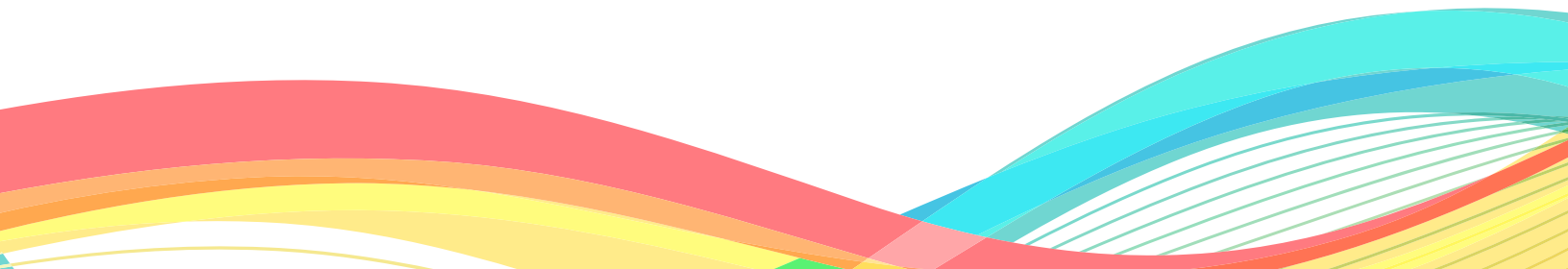
Finalmente, introducimos la noción de abigarramiento reinventada por René Zavaleta Mercado, contando con los aportes del pensamiento social latinoamericano realizados por Luis Tapia, Silvia Rivera Cusicanqui y Javier Medida, entre otros. Subrayamos así la utilidad potencial de articular esta noción en las perspectivas del análisis comparado, ilustrando este caso con los regímenes políticos anocráticos.

Esta línea argumentativa intenta desaxiomatizar la pesada y poco productiva tradición de las lógicas formales en el quehacer comparativo que reivindica Sartori, destacando -por un lado- la posibilidad de contar con lógicas modales y racionalidades no instrumentales; y, por el otro, introduciendo las lógicas "no-aristotélicas" y las síntesis dialécticas "no-hegelianas" (Bachelard, 2003) como alternativas epistemológicas y metodológicas legítimas y útiles para pensar en términos comparativos.

DE IMAGINERÍAS Y TERATOLOGÍAS. MONSTRUOS (CONCEPTUALES) EN LA TEORÍA POLÍTICA MODERNA Y CONTEMPORÁNEA

IMAGINERÍAS Y MONSTRUOSIDADES (CONCEPTUALES)

En un texto recurrido dentro de las ciencias sociales, y ampliamente difundido en la ciencia política contemporáneas, traducido al español como: *Comparación y método comparativo*, Giovanni Sartori denuncia "la amnesia colectiva frente a la metodología". Este hecho, en su



opinión, caracteriza el campo comparativo después de medio siglo de existencia (Sartori, 1994a y 1994b).

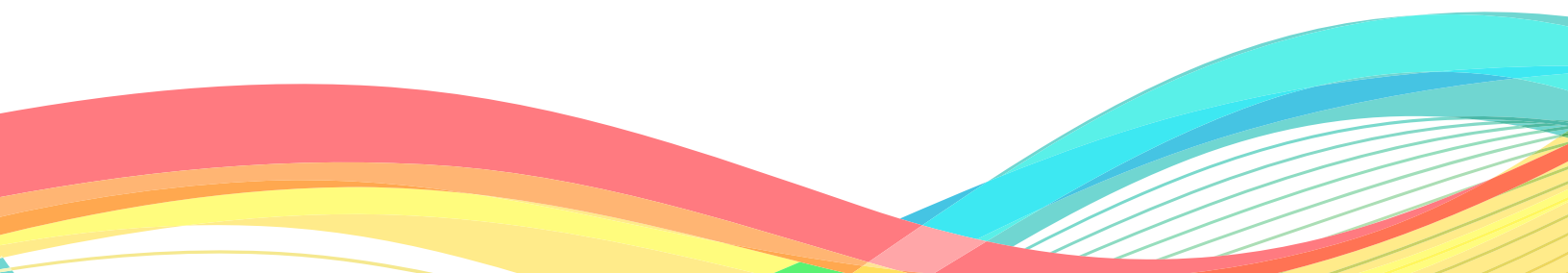
Ante ello, y como una manera de restablecer la memoria comparativa, Sartori invita pensar tres interrogantes básicos: (a) ¿por qué comparar? (b) ¿qué es lo comparable? y, (c) ¿cómo comparar?

Sartori identifica que uno de los mayores obstáculos para acceder con relativa solidez y conciencia al conocimiento científico es la incompreensión metódica y lógica en la construcción de los conceptos comparativos (Sartori, 1994a y 1994b). Tal y como se encontraría planteada esta cuestión, especialmente dentro del campo de la comparación, inevitablemente se induciría el error promoviendo la vacía (e inútil) comparación y, en consecuencia, obstruyendo cualquier empresa "científica" (Sartori, 2002: 269-318).

Sin poder confirmar con certeza si se ha tratado de una iniciativa con fines didácticos o pedagógicos, Sartori desarrolla este análisis y el 'ir hacia lo erróneo' en la comparación a través de lo que él denominó: *la imaginería del Gato-perro*.

Esta singular parábola, en opinión de Sartori, ayudaría ilustrar lo sustancial del asunto:

Sempronio ha llegado por fin a su disertación, al Ph.D. americano. Se le repitió hasta el cansancio que su tesis debe ser original y que debería girar en torno a una o más hipótesis. Sempronio investiga los gatos; pero ¿cómo se hace para ser original estudiando los gatos? Piensa y piensa y elige el Gato-perro; y su hipótesis es que todos los perros-gatos emiten el sonido *miau, miau*. Su director de tesis dice "interesante", y una fundación contribuye con 100.000 dólares para la investigación. Tres años después Sempronio reaparece, más bien deprimido. La hipótesis, admite, no ha sido confirmada: es verdad que muchos perros-gatos emiten el sonido *miau*, pero otros muchos no lo hacen. En cualquier caso, dice Sempronio, en el curso de la investigación se me ha ocurrido una hipótesis alternativa: todos los perros-gatos emiten el sonido *bau, bau*. Pasan otros tres años, se gastan 100.000 más, y nuevamente la hipótesis es refutada: es verdad que muchos perros-gatos hacen *bau bau*, pero muchos otros no lo hacen. Sempronio está desesperado, y su director se siente incómodo, no sabe qué más sugerir. Al final le aconseja interpelar al oráculo de Delfos. Sempronio llega a la caverna por la noche, y el oráculo se sentía cansado. Cansado de articular respuestas sibilinas. Lo escucha, y movido por la piedad le dice: amigo mío, te diré la verdad sin velos; la simple verdad es que el Gato-perro *no existe* [énfasis propio] (Sartori, 1994a: 36-37).



El Gato-perro, y otros varios animales fantásticos que hacen parte de las imagerías de Sartori como el perro-peze, el perro-peral o el Gato-perro-tigre –un “monstruo de tres cabezas”, anota Sartori (1994a: 38)– le facilitan ilustrar en el método comparado los caminos que conducen hacia el error. Ellos “nacen” de cuatro fuentes frecuentes en la construcción conceptual comparativa: 1) el Parroquialismo; 2) la Clasificación errónea; 3) el Gradualismo; y, 4) el Alargamiento conceptual.

Abstenerse de caer en tales desviaciones (o continuando con el lenguaje metafórico utilizado por Sartori: evitando “procrear” estos animales) dentro del ejercicio de la conceptualización, por el contrario, aumentaría las capacidades para generalizar y validar (verificar y falsificar) las hipótesis científicas, garantizando la correcta y rigurosa construcción de la teoría, presupuesto esencial para explicar los fenómenos sociales y políticos.

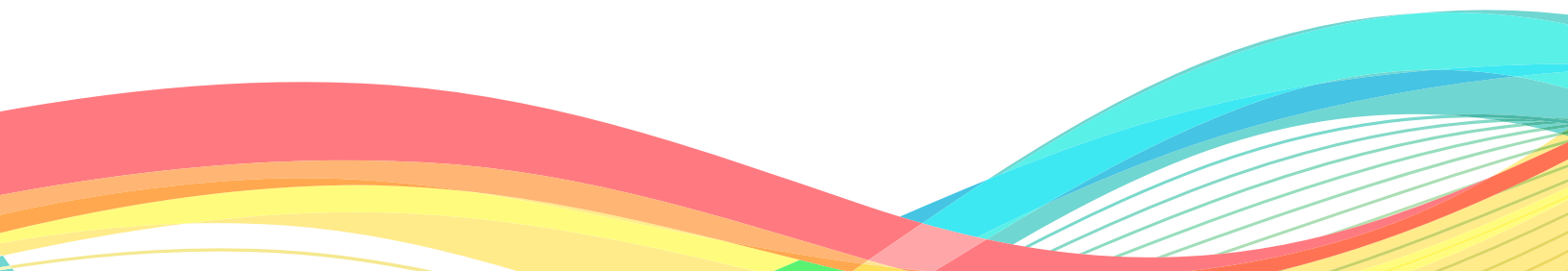
Ahora bien, ¿cuáles implicaciones relativas a este asunto pero implícitas (u omitidas) por Sartori pueden derivarse de esta exótica imagería?

Destaquemos que, en primer lugar, el trasfondo epistemológico de la denuncia hecha por Sartori a través de la imagería del Gato-perro no es otra cosa que una defensa *a limine* del modelo clásico (occidental) de pensamiento. Apunta hacia la matriz básica tradicional y –según pretende sugerirse allí: “exclusiva”– legítima para la producción de conocimiento que, entre otras cosas, convoca y restaura la histórica oposición entre *epistème* y *doxa* proveniente del pensamiento antiguo aristocrático (Sócrates-Platón-Aristóteles).

Hay que recordar que esta modalidad de pensamiento y su modelo de conocimiento asociado reemergen bajo una impronta europea durante la modernidad del siglo XVI. Pero ambos se refuerzan espectacularmente como el estatuto del pretendido conocimiento científico en general hacia finales del siglo XIX.

Manteniendo el momento histórico al cual corresponde, este modelo clásico de pensamiento logró establecerse como el dispositivo epistémico por antonomasia (en principio) tanto en Filosofía como (luego, en forma privativa) en el discurso de la Ciencia: primero, cuando la división filosofía/ciencia era por completo inexistente; y, a la postre, cuando se consolida tal distinción, a lo largo del siglo XX al interior de las ciencias sociales (detalles en Wallerstein, 1996 y Lukács, 1959). Este hecho se consolida finalmente dentro del pensamiento político con el advenimiento de la llamada *political science* (“ciencia política” de raigambre angloamericano) (detalles en Puello-Socarrás, 2011 y 2012).

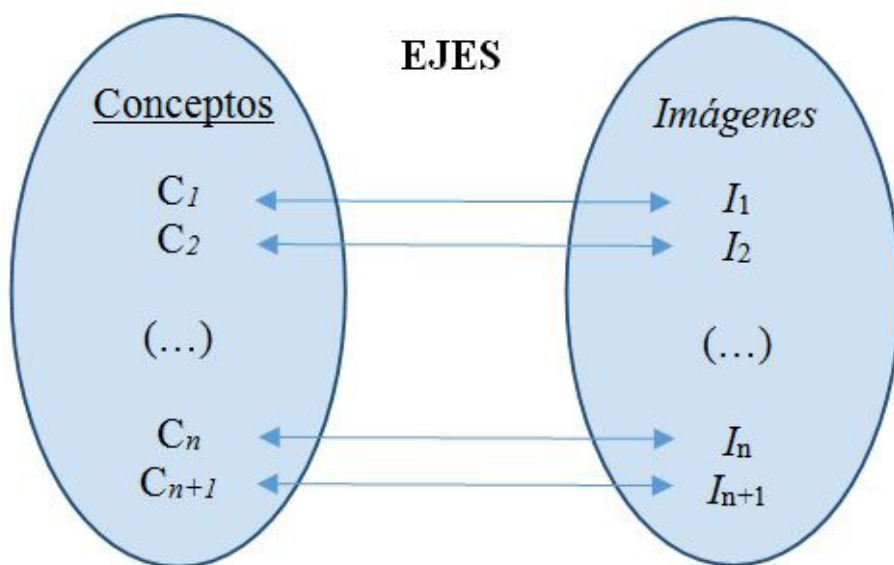
Hablando en términos esquemáticos el modelo de pensamiento clásico –de “raigambre aristotélico”– funciona *vectorialmente*, tal y como puede colegirse de la síntesis que efectúa Garavito (1991) al respecto:



(...) Conocer en el sentido tradicional es una operación del intelecto que utiliza dos ejes: **el eje de los conceptos** que define la posibilidad lógica del pensamiento y **el eje de las imágenes**, donde interviene la sensibilidad siguiendo las leyes de asociación, de similitud y de continuidad. Tal modelo tradicional tratará de hacer funcionar armónicamente el eje de los conceptos con el eje de las imágenes (...) **Intentará**, por lo tanto, **que el concepto se exteriorice en imágenes y que las imágenes se interioricen en conceptos**... Ahora bien, esa relación circular de interioridad y exterioridad es el pensamiento del adentro [énfasis propio].

En la tónica clásica tradicional, conceptos e imágenes necesariamente deben mantener una relación exclusiva de correspondencia lógica, formal y lineal. Veamos. El concepto 1 se corresponderá *vectorialmente* con la imagen 1 ($C_1 \rightarrow I_1$); el concepto 2 se corresponderá de la misma forma con la imagen 2; y así sucesivamente ($C_n \rightarrow I_n$, $C_{n+1} \rightarrow I_{n+1}$, etcétera) (ver esquema I).

Esquema I. Modelo abstracto del pensamiento clásico tradicional



Fuente: Autor, con base en Garavito (1991).

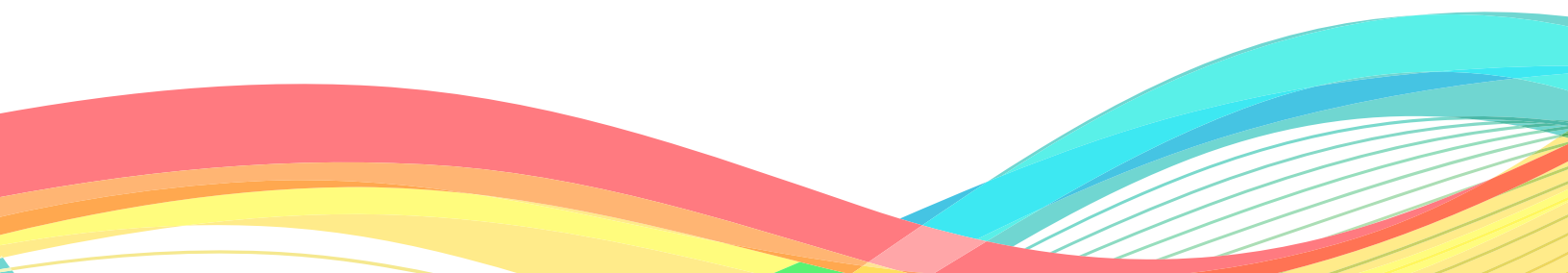
Esta posibilidad lógica en este tipo de pensamiento permite entonces darle sentido a una forma particular de representación. En lo sustancial, establece un "consenso" que respalda la continuidad entre las palabras y las cosas, condición *sine qua non* para la producción de *epistème*, es decir, conocimiento legítimo, sólido, verídico y válido sobre la realidad.

Por el contrario, violentar tal linealidad provocaría –en los términos que antes lo enunciamos– un disenso insoportable, inaceptable e inadecuado frente al (orden del) mundo (originalmente denominado: *simulacrum*) que conduciría indefectiblemente hacia el error: el conocimiento débil y falsificado, inválido e inverosímil.

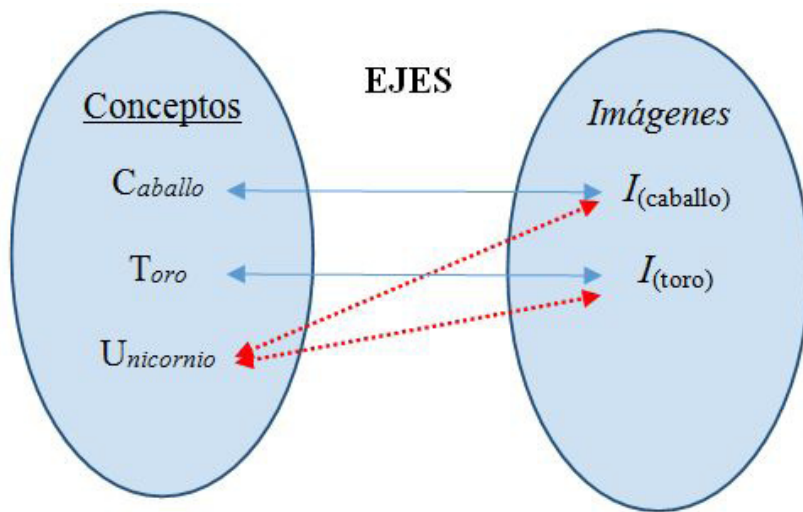
Ilustremos esta situación mediante un ejemplo (ver esquema II). El unicornio, un curioso animal conocido –inclusive se trata de una bestia simpática tanto en Occidente como en Oriente–, resulta ser *al mismo tiempo* un caballo y un toro.

Desde el conocimiento tradicional, el unicornio es evidentemente una infracción a la ley. La imagen conceptual que representa este animal infringe la regularidad del orden natural. En estos términos, el unicornio es ciertamente un simulacro (lógico), es decir: una simulación, una deformación de la realidad. Desde otro punto de vista, el unicornio configuraría también una anormalidad; cierta anomalía que sólo conduce a calificarla de monstruosidad (biológica, por ejemplo; puesto que va más allá y contraría "lo natural") pero que también conduce hacia el error: la *monstruosidad* conceptual. La idea de *caballo-toro* efectivamente encerraría en un mismo concepto, dos imágenes.

La correspondencia lógica que va desde el eje de los conceptos hacia el eje de las imágenes, en este ejemplo, se difracta, se corrompe. Esta imagen conceptual desgarrá violentamente la linealidad formal exigida por el pensamiento vectorial (clásico), invalidando su pertenencia (y ipertinencia!) con "lo realmente existente"; de paso, anula la posibilidad de considerarlo parte del conocimiento verosímil, el saber verdadero.



Esquema II. Modelo ejemplificado del pensamiento clásico tradicional



Fuente: Autor con base en Garavito (1991).

Figura 1. *La Dama y el Unicornio: Á mon seul désir*.



Fuente: Museo Nacional de la Edad Media, *Termas de Cluny* (Paris).

Interpretado a la luz de la matriz clásica de pensamiento, nuestro ejemplo: el unicornio, simplemente no podría *ser* ni existir. Tampoco ser conocido o aún clasificado y, por lo mismo, el unicornio ni siquiera puede *ser* re-conocido.

En *Otras inquisiciones*, Jorge Luis Borges incluye un texto literario ("Kafka y sus precursores" de 1951) que nos permite insistir sobre la idea que desarrollamos en los párrafos anteriores:

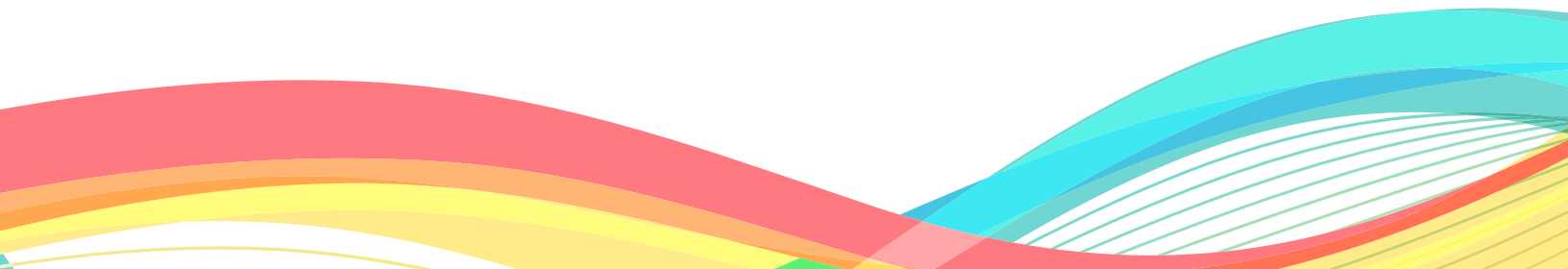
(...) Se trata de un apólogo de Han Yu, prosista del siglo IX, y consta en la admirable *Anthologie raisonnée de la littérature chinoise* (1948) de Margoulié. Ese es el párrafo que marqué, misterioso y tranquilo: *"Universalmente se admite que el unicornio es un ser sobrenatural y de buen agüero; así lo declaran las odas, los anales, la biografías de varones ilustres y otros textos cuya autoridad es indiscutible. Hasta los párvulos y las mujeres del pueblo saben que el unicornio constituye un presagio favorable. Pero este animal no figura entre los animales domésticos, no siempre es fácil encontrarlo. **no se presta a una clasificación**. No es como el caballo y el toro, el lobo o el ciervo. En tales condiciones, podríamos estar frente al unicornio y no sabríamos con seguridad que lo es. Sabemos que tal animal con crin es caballo y que tal animal con cuernos es toro. **No sabemos cómo es el unicornio**." [énfasis propio] (Borges, 2002)*

Resultaría relativamente fácil seguir ampliando el anterior ejemplo a partir de otros seres sobrenaturales (como Pegaso: caballo alado, "caballo-pájaro"). Sin embargo, mucho mejor, podemos sincronizarlo con la propuesta de Sartori, simplemente intercambiando su "Gato-perro" por nuestro "caballo-toro".

Ahora bien, en segundo lugar, quisiéramos interponer algunas interrogantes adicionales sobre el proceso "correcto" de la construcción conceptual dentro de la perspectiva comparada en política.

¿La provocación de Sartori y sus imagerías intentan convencer sobre la imposibilidad que aparte del pensamiento vectorial (clásico y tradicional) exista espacio para pensar o conocer bajo otro tipo de modalidades igualmente legítimas, científicamente válidas? ¿Existen otro tipo de posibilidades, alternativas lógicas, más allá de la formalidad vectorial y lineal que supone la adecuación sartoriana?

Para responder adecuadamente estas preguntas es preciso sumergirse en la monstruosidad (conceptual) y las teratologías teóricas que han enriquecido notablemente – en el sentido gnoseológico, metodológico, especialmente, epistemológico – la (ciencia) política histórica y actual.



Esta puede ser una manera de asumir el desafío de evaluar la potencial utilidad (o no) y los límites de la propuesta de Sartori.

Sería preciso examinar si ésta es (o no) otra coartada de la razón basada en una racionalidad única y simple.

Este ejercicio no resulta ocioso ni efímero. El tema conlleva importantes implicaciones, tanto a nivel epistémico (abstracto) como político (real) dentro de las posibilidades de producción y reproducción del pensamiento y, especialmente, el conocer (¿"únicos"?), incluyendo su dimensión práctica dentro de la ciencia política, la politología y la comparación.

Si por el contrario antes que superar los obstáculos denunciados posteriormente por el mismo Sartori¹, los referentes clásicos y tradicionales -sospechosamente anacrónicos- mantienen al análisis político, y en consecuencia a la comparación, como bastante bien lo ha descrito Negri (2007: 117), dentro de una "ciencia política... enferma... servil y misera" y, sobre todo, bajo una "propuesta innovadora... vil", entonces tendríamos que avanzar hacia una crítica de los horizontes disponibles y necesariamente extralimitarlos explorando la actualidad potencial de propuestas hoy emergentes.

TERATOLOGÍAS Y MONSTRUOS (CONCEPTUALES): CLÁSICOS Y COMPARATIVOS

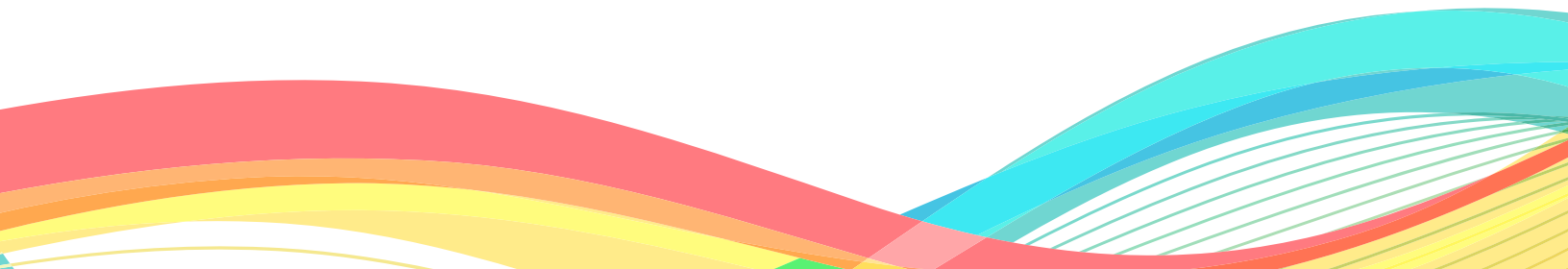
Antes que horrorizarse por la presencia de monstruos conceptuales - como sugiere denunciar Sartori con la imaginería del Gato-perro y las demás anomalías asociadas (perro-murcié-lago, etcéteras) -, la historia general de los conceptos políticos y la propia historia conceptual de la teoría política moderna han convivido con ellos. Es más. Nos atrevemos a sostener: no es posible pensar gran parte de la teoría política moderna y contemporánea sin asociarla con una dimensión teratológica.

Un breve recuento sobre este particular permitiría retomar la conciencia sobre las utilidades gnoseológica y epistemológica (nombrando sólo dos, entre tantas otras) que se han desprendido de las *monstruosidades* (conceptuales)².

Acudiremos exclusivamente a un par de ejemplos traídos en el marco de la modernidad y la contemporaneidad del pensamiento político, incluidas ejemplificaciones provenientes

1. "(...) tenemos una ciencia deprimente que carece de método lógico y, de hecho, ignora la lógica pura y simple" [*énfasis propio*] (Sartori, 2004: 350).

2. Resulta imposible excluir la productividad eminentemente *política* inherente a la presencia monstruosa y, en esta línea, el significado para la modernidad capitalista - incluida su fase contemporánea - como bien lo han explicado Foucault (2000), Negri (2007) y Hardt & Negri (2011: 108-114).



del campo de la política comparativa. Lo anterior con el fin de evitar generar suspicacias en cuanto a las posibles "contaminaciones" que distintos prejuicios reflexivos le imputan automáticamente a la "imaginería" pre-moderna presentándola - por contraste a una modernidad racional e ilustrada liberada de estas inconveniencias - como un pensamiento inherente místico, religioso, metafísico y, en el cual la presencia de estas "desviaciones" resultaría axiomática, impidiendo así cualquier avance en la empresa científica.

CLÁSICOS

Empecemos ilustrando dos casos paradigmáticos presentes en la teoría política moderna. Es imposible pensar en las contribuciones realizadas, primero por Hobbes (1651) para explicar el origen *moderno* del Estado y, en segundo lugar, por Maquiavelo (1516 y 1529) cuando - en palabras del mismo Sartori (2002: 209) - "teorizó con inigualado vigor sobre la existencia de un *imperativo* propio de la política", sin acudir a los monstruos (conceptuales).

Si se quisiera establecer la concepción política sobre el hombre (el principio antropológico genérico) que atraviesa el *sistema socio-histórico de referencia* del pensamiento moderno occidental, ésta sería: *animale politicum*³ -animal político-. Esta noción presupone una suerte de animalidad humana o humanidad animal; es decir, en principio, sería una especie de "aberración" (lógica) bastante próxima proponer que el hombre sería un "hombre-gato". Sin ese dato resulta insostenible reflexionar políticamente sobre la modernidad⁴.

Ya sea en un sentido axiológico (por ejemplo, con la superación definitiva del *status* de negatividad animal en Hobbes) o simplemente bajo una dimensión práctica (y de aceptación utilitaria, como podría colegirse a partir la visión de Maquiavelo), la monstruosidad brilla por su presencia en ambos pensadores.

Por ello, le asiste toda la razón a Negri (2007: 96) cuando afirma que, a diferencia de la época pre-moderna, donde el monstruo iestá excluido!, "*En los inicios de la modernidad... reingresa parcialmente en el discurso filosófico*".

3. Subsiste una confusión reiterada - presente por ejemplo en Sartori (2002) y en muchas referencias bibliográficas - al traducir *zoon politikon* (Aristóteles) por "animal político". *Zoon politikon* de la antigüedad debe ser tratado con mayor rigurosidad y traducido como: "ser político", entre otras cosas, con el fin de poder diferenciarlo de *Animale politicum* ("animal político") moderno. Este es un detalle no menor que, por el contrario, resulta crucial para entender la cuestión de la monstruosidad y, más allá, en cualquier intento de reconstrucción de la teoría política, incluso en clave *terato-lógica*.

4. Más recientemente, la obra de Silvia Federici es esclarecedora sobre el significado sociopolítico y el trasfondo cultural de la *cacería de brujas* en los albores de la modernidad capitalista, a la postre, una referencia inevitable para seguir intentando reconstruir las teratologías políticas (ver Federici, 2010).

Todos los momentos conceptuales claves dentro del análisis del *Leviatán* en Hobbes ("Del hombre" y "Del Estado") son ininteligibles a menos que se acudan tanto a la figura del "hombre-lobo" (*homo homini lupus est*) como al "dios-humano" (*deus mortalis*), ciertamente, dos monstruos (conceptuales) estrechamente vinculados tanto al hombre en *status naturae* como al de la *societas civilis* y, desde luego, al *Leviatán* mismo⁵.

Aquí la monstruosidad lejos de ser eliminada se encuentra lógicamente preservada como argumento; contrario a lo que podría pensarse, en principio, éste sería el resultado de la salida del hombre del estado de naturaleza y su inevitable ingreso a la sociedad civil, con la constitución del Estado en el estadio propiamente político.

Esta operación se refuerza en tanto la monstruosidad -como idea y en tanto concepto- está contenida exclusivamente en el *dios mortal*, el Estado, ese dios-humano que es el *Leviatán*: monstruo humano colectivo que nos libera y absuelve de nuestra innata *monstruosidad* (animal) y nos restituye la genuina humanidad, según lo ha provocado el relato hobbesiano.

Sintetizando aún más esta línea de argumentación habría que preguntarse: el frontispicio de la obra *El Leviatán*, encargado al retratista Wenceslas Hollar ibajo la dirección del propio Hobbes! (Brown citado por Hernández, 2002: 186), ¿acaso no expresa otra cosa sino una auténtica monstruosidad, la cual está avalada por los conceptos teratológicos constitutivos de la teoría hobbesiana?⁶

5. Muchembled (1975: 46) en *Historia del diablo* expone magistralmente la repercusión simbólico-política del "hombre-lobo", invención típicamente moderna: "(...) La opinión según la cual los híbridos eran posibles había adquirido importancia después del siglo XII. Otra etapa suplementaria se franqueó cuando se impuso la creencia en la aparición de los demonios bajo una forma animal o mixta. Estas metamorfosis se relataron de manera creciente. El hombre lobo adquirió así una dimensión nueva, pasando del predador comedor de hombres a un ser extraordinariamente inteligente, lobo siempre pero poseído por el demonio como lo afirman los autores del *Malleus Maleficarum*. Joyce E. Salisbury estima que la evolución del miedo a los animales en el fin del Medioevo revelaba un temor a la bestia interior en el ser humano... capaz de borrar sus cualidades de racionalidad y de espiritualidad para no dejar de subsistir más que los apetitos bestiales de concupiscencia, de hambre y de violencia".

6. Para un análisis con mayor profundidad sobre la relación entre teoría y simbología políticas en Hobbes ver Hernández (2002); subsidiariamente: Puello-Socarrás (2004, 2006 y 2009).

Figura 2. Frontispicio del *Leviatán*



Fuente: Hobbes (1651)

Otro monstruo de gran resonancia conceptual dentro de la naciente teoría política moderna es atribuible precisamente a Maquiavelo, bautizado polémicamente por muchos analistas como el 'padre de la ciencia política'.

En el capítulo XVIII: "De qué modo los príncipes deben guardar la fe dada" de su obra *El Príncipe* (1513), Maquiavelo ilustra en qué consiste el poder (incluso, más allá: la esencia de la política, tal y como la entiende el pensador florentino) a través de un personaje mito-lógico:

el *Centauro*. Esta imagen conceptual no es otra cosa que un "monstruo": *mitad humano, mitad animal*⁷.

Cuando Maquiavelo se refiere al *poder* intentando reafirmar el principio antropológico en el cual basa su pensamiento, *animale politicum*, escribe:

Es menester, pues, que sepáis que hay dos modos de defenderse: el uno con las leyes y el otro con la fuerza. El primero es el que conviene a los hombres; el segundo pertenece esencialmente a los animales. Pero como a menudo no basta con aquél, es preciso recurrir al segundo. Le es, pues, indispensable a un príncipe el saber hacer buen uso del uno y otro enteramente juntos. Esto es lo que con palabras encubiertas enseñaron los antiguos autores a los príncipes, cuando escribieron que muchos en la antigüedad, y particularmente Aquiles, fueron confiados en su niñez al centauro Chirón para que los criara y los educara bajo su disciplina. Esta **alegoría** no significa otra cosa sino que ellos tuvieron por preceptor a un maestro que **era mitad bestia y mitad hombre**; es decir, que **un príncipe tiene necesidad de saber usar a un mismo tiempo de una y otra naturaleza**, y que la una no podría durar sino lo acompañara la otra [énfasis propio] (Maquiavelo, 1513)

La moderna alegoría centaurina que permite entender el concepto de *poder* según Maquiavelo trasciende su propio tiempo y continúa invocando aún más "monstruosidades" conceptuales.

Hoy por hoy figuran como herramientas útiles a partir del potencial comprensivo y actualidad explicativa que inspiran dentro de la reflexión politológica propiamente contemporánea.

Entre otras tantas muestras se encuentran las exhibidas por la obra de Antonio Gramsci, de quien hemos heredado un universo de conceptos de gran actualidad gnoseológica, epistémica, metodológica y especialmente práctica para pensar La Política y lo político. Desafortunadamente, al día de hoy aún subsiste una deuda al interior del campo que visibilice ampliamente los contenidos eminentemente comparativos de sus reflexiones teóricas y análisis concretos.

7. Nótese que la escogencia maquiavélica para dar con un concepto del *poder* mediante esta alegoría no resulta irrelevante: la parte superior del cuerpo de este *hombre-caballo*, es decir: del ombligo para arriba, es la mitad propiamente humana (parte "racional" que coincide con la "cabeza") de este ser mitológico; exactamente lo contrario a la imagen del *minotauro*. El centauro maquiavélico, como lo llamara Gramsci, no era cualquiera centauro. Se trataba de *Quirón*, "(...) el más famoso de ellos... maestro de dioses y héroes" (Gaytan, 1971: 46) y, tal como aparece en *La Iliada*: "(...) el más justo de los centauros" (Homero citado por Derrida, 2008: 114).

Gramsci retomando la imaginación maquiavélica *re-crea* la teratología del Centauro para ofrecer uno de los conceptos axiales en el pensamiento político contemporáneo. En un texto titulado: *Previsión y perspectiva* (1925), el italiano se refiere así al fenómeno de la *doble perspectiva* presente en la política contemporánea:

(...) Otro punto que es preciso fijar y desarrollar es el de la *"doble perspectiva"* en la acción política y en la vida estatal. Diferentes grados en que puede presentarse la doble perspectiva, desde los más elementales a los más complejos, pero que **pueden reducirse teóricamente a dos grados fundamentales, correspondientes a la doble naturaleza del Centauro maquiavélico, de la bestia y del hombre, de la fuerza y del consenso, de la autoridad y de la hegemonía**, de la violencia y de la civilización, del momento individual y del universal (de la "Iglesia" y del "Estado"), de la agitación y de la propaganda, de la táctica y de la estrategia, etc. [resalto; cursivas por fuera del texto] (Gramsci, 1972: 48)

Figura 3. Escultura del Centauro



Fuente: Museo Capitalino, Roma)

Gramsci siguió "procreando" otros monstruos (conceptuales), tales como: el *hombre-masa*, correlato del *hombre-individuo*, éste último creación predominantemente moderna pero que no suscitaría hoy alguna conmoción *epistemo-lógica* dentro de los círculos tradicionalistas de los teóricos políticos contemporáneos, obsesionados con el formalismo de la lógica convencional y los detalles que debería suponer la "correcta" elaboración conceptual, en contraste con la primera noción⁸.

Hay que señalar entonces que por más originalidad recursiva o fascinación retórica que puedan sugerir este tipo de teratologías (clásicas), los monstruos (conceptuales) no aparecen como simples ironías o "metáforas" – en el sentido más débil de esta palabra – como (parcial y además) erróneamente lo han interpretado Hernández para el caso específico de Hobbes o Negri en sus reflexiones sobre el campo político y los avatares propios de la construcción teórica y conceptual⁹. Es precisamente el error en cual cae la ficción *gatoperruna* de Sartori, cuando olímpicamente intenta prescribir un debate que resulta, sin lugar a dudas, bastante más complejo¹⁰.

Insistimos. Los ejemplos que hemos utilizado son aproximaciones teóricas que no han quedado como vestigios del pasado. Al contrario. Son conceptos elevados a *clásicos* en teoría política, siguiendo el sentido fuerte que le da a esta calificación Norberto Bobbio. Todos ellos permanecen como insumos cruciales para pensar y reflexionar sobre las realidades en general aunque más característicamente aquellas que se consideran eminentemente "políticas".

8. Discutiendo el concepto de democracia, para *efectos prácticos* y con el fin de enaltecer el *individualismo* como el sujeto sociopolítico de la misma, asegura Sartori: "el pueblo no existe" (Sartori, 1993: 23).

9. Negri (2007: 96) se equivoca, al explicar de qué manera resulta la *inclusión* de los monstruos en el discurso de la filosofía (política) moderna: "(...) ¿De qué manera? El monstruo deviene en esta época una **"metáfora"** en el campo político, una metáfora de la trascendencia del poder que **si no puede ser reducida al orden de la razón, al racionalismo causal, debe de todos modos aparecer en el interior del mundo**" (resalto). A pesar que existe una relativa ambigüedad sobre algunos aspectos puntuales de este tema puntuales en Negri, posteriormente se resalta como el monstruo deviene como *acontecimiento positivo*, realidad encarnada, un análisis sobre la monstruosidad que en politología no debería aplazarse. Igualmente, Hernández (2002, p. 185) para el caso de Hobbes propone al *Leviatán* como "original metáfora". En uno y otro caso, no se trata de "metáforas" como enseña a explicaremos aludiendo puntualmente a sus significados epistemológico y metodológico.

10. Suponiendo válida esta analogía, Sartori incitaría la misma seducción (hiper)racionalista de Lucrecio relatada por JL Borges en el *Libro de los Seres Imaginarios*: "En el quinto libro de su poema ***De rerum natura***, Lucrecio afirma la imposibilidad del Centauro, porque la especie equina logra su madurez antes que la humana y, a los tres años, el Centauro sería un caballo adulto y un niño balbuciente. Este caballo moriría cincuenta años antes que el hombre" [resalto y subrayo] (Borges, 1967). La magistral narración borgeana inicia que este modo: "El Centauro es la criatura más armoniosa de la zoología fantástica. 'Biforme' lo llaman las *Metamorfosis* de Ovidio, pero nada cuesta olvidar su índole heterogénea y pensar que en el mundo platónico de las formas hay un arquetipo del Centauro, como del caballo o del hombre" [resalto y subrayo], permite complejizar aún más las para-lógicas del esquema del pensamiento clásico pues aquí el eje de la *imagen*: *I*_(centauro) es la que se desdoblaría en dos conceptos: hombre y caballo, inversamente a lo que plantea nuestro ejemplo inicial del Unicornio.

Las teratologías presentes en las teorías de Hobbes o Maquiavelo nunca podrían interpretarse como sutilezas literarias ni mucho menos confundirse con deslizamientos que adolecen de algún rigor conceptual, a menos que se los interprete caprichosamente. En ambos casos, son incursiones – proponemos aquí: monstruosidades “exitosas” – que pretenden, entre otras muchas dimensiones, avanzar sistemáticamente en la construcción teórica.

Maquiavelo por ejemplo nunca dejó de insistir a lo largo de sus obras – aunque particularmente en *El Príncipe* y en los *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio* – sobre el tipo de convicción metodológica que lo animaba, la cual estuvo lejos de fundir inadecuadamente la consistencia teórica y la verosimilitud histórica de sus *exempla* frente a los arreglos alegóricos a los que él recurría, como en el citado caso del Centauro¹¹.

En Hobbes, lo anterior resulta ser tan categórico como demostrativo si se consideran seriamente los antecedentes y las implicaciones epistémicas-y-lógicas que revela la metódica construcción de su *corpus* teórico.

La Parte I de *Leviatán* titulada *Del hombre*, en su Capítulo IV (“Del lenguaje”), despeja cualquier sospecha en relación con que la definición del Estado expuesta por el mismo Hobbes: “(...) la multitud así unida en una persona se denomina ESTADO... Esta es la generación de aquel gran LEVIATÁN, o más bien... de aquel *dios mortal*...”¹², reservando para ello un recurso meramente retórico, incluyendo uno de orden metafórico:

(...) Usos especiales del lenguaje son los siguientes... En segundo término, mostrar a otros el conocimiento que hemos adquirido, lo cual significa aconsejar y enseñar uno a otro
(...) A estos usos se oponen cuatro vicios correlativos... En segundo lugar **cuando usan las palabras metafóricamente**, es decir, en otro sentido distinto de aquel para el que fueron establecidas, con lo cual engañan a otros. [énfasis propio]

Así las cosas, las utilidades teórica, epistemológica y metodológica -hechos para adecuar en la perspectiva comparativa- que involucra la dimensión conceptual derivada de las teratologías, y desde las cuales interpelamos la sobre-interpretación sartoriana, pueden mantenerse en su correcta valoración de imaginación lógico-simbólica: en primer lugar en tanto alegoría

11. En el capítulo XV: *De las cosas por las que los hombres, y especialmente los príncipes, son alabados o censurados* de *El Príncipe*, se anota: “(...) siendo mi fin escribir una cosa útil para quien la comprende, he tenido por más conducente seguir la verdad real en la materia que los desvarios de la imaginación en lo relativo a ella...” [resalto] (Maquiavelo, 1513).

12. Las letras mayúsculas y cursivas pertenecen al texto original.

(luego, y en segundo lugar, bajo una tópica aún mucho más compleja, en cuanto símbolo) (ver Durand, 1964).

Más que simples imagerías, como las subestima Sartori, las "monstruosidades" (conceptuales) son un modo plenamente válido de conocimiento aunque de carácter indirecto pero complejo. Lejos de la irracionalidad o inconsistencia que erróneamente suele atribuírseles desde perspectivas iconoclastas, las teratologías políticas se encuentran estructuradas bajo los parámetros de la lógica - desde luego, una lógica no-formal - y, en este sentido, de ninguna manera son construcciones arbitrarias.

Como lo ha demostrado la obra de G. Durand, las alegorías (y los símbolos, aún más) son conceptos complejos. Es decir: ideas que "capturan", "encapsulan" realidades o fenómenos que son difícilmente asimilables por medios directos (Durand, 1964: 18 y 19); por esta vía, lo simbólico se constituye en una dimensión alternativa a la dominante, pretendidamente exclusiva e impuesta por el pensamiento clásico convencional, el cual hoy evidentemente es una opción limitante y limitada.

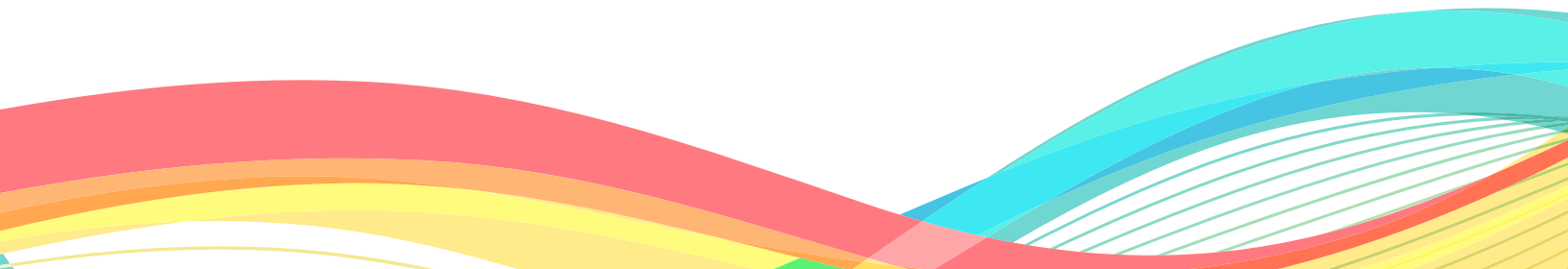
Llevando hasta sus últimas consecuencias este debate, las *monstruosidades* en algún sentido son construcciones conceptuales que pueden interpretarse superiores, en comparación con aquellas simples (la pura y simple lógica desde la cual intenta seducir Sartori con las dicotomías¹³) pues cumplirían con una exigencia epistemológica que actualmente resultaría insoslayable para la (ciencia) política (comparativa): el pensamiento complejo, no-lineal (ver Wallerstein, 1996).

COMPARATIVAS

Las teratologías en teoría política no se limitan al campo de la filosofía política, acudiendo aquella distinción aludida por Bobbio (1989) respecto a la (mal) llamada *ciencia política* dominante - epistemológica y metodológicamente hablando - o más exactamente, al decir de O'Donnell (1972: 16): "(...) *la originada o directamente inspirada en los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial*" [énfasis propio] (ver también Puello-Socarrás, 2012).

Aparentemente imperceptibles pero no por ello ausentes, la producción de distintos monstruos conceptuales dentro del pensamiento actual en (ciencia) *política comparada* han revelado indiscutibles servicios, facilitando avances en la producción del conocimiento político

13. Sobre el uso, la utilidad y el significado de las *dicotomías* en la constitución de la teoría política moderna (ver Bobbio, 1989: 11-13).



– abstracto y empíricamente fundamentado – además de significativas contribuciones metodológicas.

Guillermo O'Donnell (1992: 7), por ejemplo, en un texto central para la comprensión *comparativa* actual e histórica dentro de la emergencia y la evolución de los tipos de regímenes y sistemas políticos propios de las experiencias en América Latina y el Caribe, iniciaba así la discusión sobre el concepto de las *Democracias Delegativas* (DD):

En el presente artículo describo una **"nueva especie", un tipo dentro de las democracias existentes sobre el cual aún no se ha teorizado**. Como ocurre a menudo, tiene muchas similitudes con otras especies ya reconocidas y los casos presentan una gradación entre la primera y alguna variedad de las últimas. Aun así, considero que las diferencias son suficientemente significativas como para justificar el intento de tal descripción. El trazado de límites más nítidos entre estos tipos de democracia depende de la investigación empírica, así como de un trabajo analítico más refinado, que es el que ahora emprendo. Pero **si realmente he encontrado una nueva especie** —y no a un miembro de una familia ya reconocida, o una forma demasiado evanescente como para ameritar una conceptualización—, **podría ser valioso examinar sus principales características**. [énfasis propio]

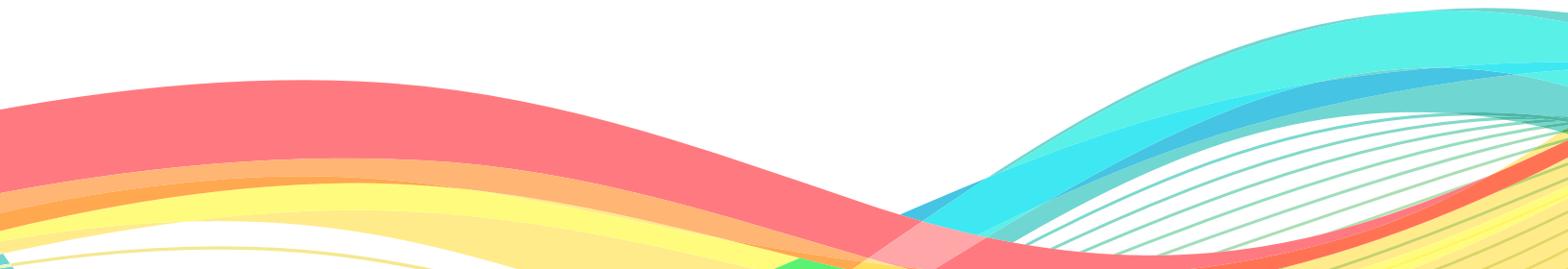
En otra intervención titulada *Revisando la democracia delegativa*, subrayaba O'Donnell (2010: 2), años más tarde:

Publiqué mis reflexiones sobre la 'democracia delegativa' (en adelante DD) por primera vez en portugués, en 1991. Tenía entonces en consideración los gobiernos de Menem (Argentina), Collor de Mello (Brasil) y la primera presidencia de Alan García (Perú). Tracé algunas características que aún me parecen válidas de **lo que llamé en esos textos 'un nuevo animal' que estaba surgiendo en nuestra región**. [énfasis propio]

Este "nuevo animal" (conceptual) descubierto por O'Donnell (la DD)¹⁴, ¿sería "un puro y simple error de nombre" producto de una *ignorancia cuasi-parroquial*¹⁵– parafraseando nuevamente

14. Hay que llamar la atención sobre nociones como "dictablanda" y "democradura" las cuales, en tanto configuraciones de regímenes *intermedios*, han sido ventajosas en el estudio de las dinámicas políticas "no-centrales" -sudamericanas y latinoamericanas; al menos, bajo estos dos conjuntos ejemplares- (ver O'Donnell & Schmitter, 2010: 27-39).

15. Nos referimos a *cuasi-parroquialismo* bajo el entendido que el concepto de *Democracia delegativa* no resulta estrictamente de "un solo país" sino de un conjunto de ellos.



a Sartori (1994a: 37) respecto a la primera fuente (parroquialismo) que da lugar a los "perros-gato"? Con la DD ¿estaríamos ante un "mal-clasificar" que sólo induce monstruos "más 'sofisticados', más refinados"? Si fuera así, contrario a la intención de O'Donnell, ¿éstos nos obstruyen conocer y reconocer qué clase o cuál tipo de regímenes políticos y sus tendencias específicas, caracterizarían la región?

Para el caso puntual de la Democracia delegativa: ¿es acaso esta noción un arbitrario abuso de la lógica o la razón (comparativa) en tanto "(...) *en las ciencias sociales no... existen 'grados naturales' que establecen la discontinuidad del continuo*" y, a la final esta nueva especie, una democracia icon *grados* de autoritarismo!, tendría que ser descartada por su inherente inutilidad?¹⁶ ¿Regresaríamos, una vez más, a otra creación de "animales a soplidos" fruto de una extravagante manipulación? –la tercera fuente de los "perros-gato": el gradualismo (Sartori 1994a: 38) *lénfasis propio*. Nos parece que no. Todo lo contrario.

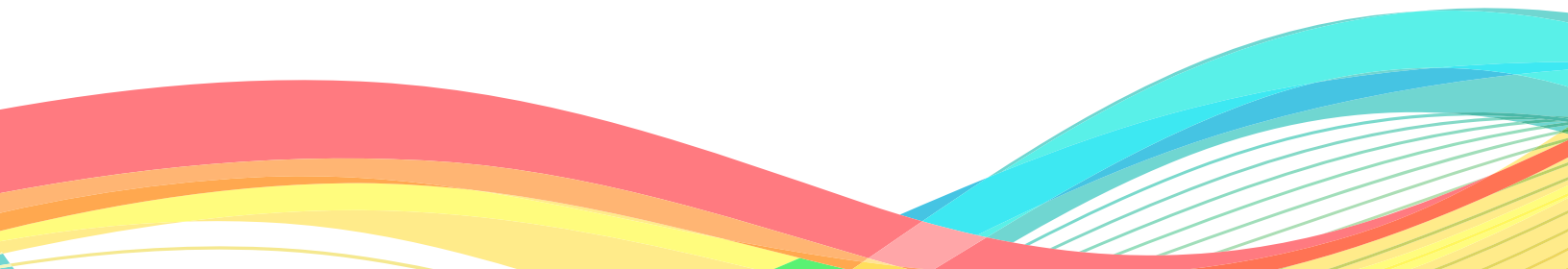
Varios años antes, el mismo G. O'Donnell advirtió la presencia de un nuevo autoritarismo (imprevisto por la teoría convencional de ese momento, diferente al de los llamados *populista*¹⁷ o *tradicional*) articulado, a su vez, al surgimiento de un tipo novedoso de *Estado burocrático-autoritario* en Sudamérica.

Aunque la cita es larga, la explicación proporcionada por O'Donnell (1972: 26-28) resulta tan persuasiva como crucial para los propósitos que aquí pretendemos resaltar:

El mismo referente empírico puede generar resultados de investigación muy diferentes si es analizado desde diferentes marcos de referencia y mediante modelos (explícitos e implícitos). Los resultados de la investigación empírica sirven para verificar o rechazar conceptualizaciones. Pero dichos resultados dependen en buena medida de las conceptualizaciones que sirven para verificar o rechazar. **Esta circularidad crea una ambigüedad a la que en última instancia no pueden escapar ni siquiera las teorías más sólidas y mejor apoyadas por concurrente evidencia empírica.** Cuando... la evidencia es en el mejor de los casos dudosa, parece claro que se impone especial cuidado y continua experimentación con conceptualizaciones alternativas. *lénfasis propio*

16. Ver punto 5: "efecto interacción" (O'Donnell, 1994: 8).

17. Van Kessel (2014) intentando aplicar el concepto de *populismo* a los sistemas de partidos políticos contemporáneos europeos establece que, incluso – y contrario a lo expuesto por Sartori –, contando con una definición clara y cuidadosa el populismo se mantendría como un concepto "perro-gato". Alternativamente, propone van Kessel, resulta mejor tratar al *populismo* como un "concepto radial", creando "sub-categorías" aunque discriminando sus usos como "descriptor" o en tanto "clasificador". Esta operación es similar a las que intenta O'Donnell como aquí comentamos respecto al concepto de democracia.



Anotando, luego:

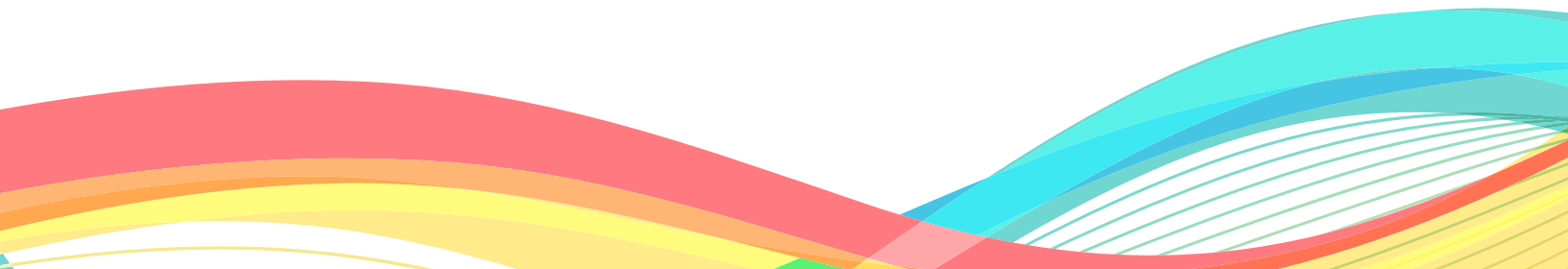
(...) Estos comentarios son pertinentes porque numerosos acontecimientos sudamericanos en las últimas décadas hacen verosímil una interpretación completamente diferente de la postulada por el paradigma básico y su 'ecuación optimista'... El estudioso registra la prueba contraria como consecuencia de su investigación (digamos, el estudio del caso de un país sudamericano), pero cuando llega el momento de determinar la significación teórica y comparativa de sus resultados es el paradigma, a pesar de las incongruencias suscitadas entre ambos niveles de análisis... Es imposible analizar y evaluar aspectos de la vida social sin alguna idea o hipótesis acerca de cuáles son sus tendencias fundamentales y/o acerca de en qué dirección parecen apuntar los procesos en ella descubiertos. Este es el nivel, muchas veces implícito, en el cual la percepción a priori del tema de estudio cumple una crucial función intelectual – en especial si esa percepción es articulada con el grado de especificidad y consenso académico implicados por un paradigma dominante...

Describir, comprender y explicar la democracia u otros conceptos, nociones y, desde luego, irealidades! centrales en (teoría) política, más allá de ciertas definiciones *formales* (en sus versiones extremas: de orden dicotómico) y, sobre todo, extraídas desde contextos extraños y sin referencia alguna, de ninguna manera podrían contribuir con la labor de construcción conceptual -los orígenes socio-históricos que enfatiza entre otros Barrington Moore Jr. (1966), precisamente en el tema sobre la democracia y la dictadura, ilustran bastante bien este punto.

Operaciones de aquel talante se ubicarían entonces en las antípodas y bastante bien lejos de sintonizarse con alguna empresa científica, rigurosa y sistemática, ni en la política en particular ni en los saberes sociales en general.

En cambio, maniobras teórico-conceptuales como la que significa la *democracia delegativa*: una democracia con adjetivos - la cual seguramente en términos de Sartori sería una noción extravagante e imposible de sostener, tal y como lo sugiere su ejemplo de encontrar una persona "sana-enferma", o incluso en los presupuestos para una "correcta" definición de la democracia contemporánea¹⁸ -, relajan sistemáticamente y, por decirlo de alguna manera: ponen entre paréntesis, la rigidez y la coartada de la lógica formal (lineal, simple).

18. Exaltando la virtud operativa de las dicotomías, Sartori asegura que "(...) Si se define, la democracia debe obtener, por definición, un opuesto, es decir, la no democracia. Pregunta: ¿cómo se relaciona lógicamente la democracia con su opuesto? De dos maneras. Podemos afirmar — **aplicando el principio aristotélico del medio excluido** — que la democracia y la no democracia son términos contradictorios y, por tanto, mutuamente excluyentes" (Sartori, 2004: 353-354).



Al mismo tiempo elevan la conciencia científica sobre la pluralidad y los distintos tipos de lógicas existentes, entre ellas: la *lógica modal* (ver Elster, 2006)¹⁹. Esta última, desde luego, una alternativa autorizada para formular hipótesis (y, en adelante, conocimiento y, a partir de ello posiblemente *reconocimientos*) sobre los acontecimientos políticos realmente existentes a partir de perspectivas comparadas.

Rechazar este tipo de incursiones (sigamos este ejemplo: el concepto *dinámico y específico* de los tipos de democracia, según grados, pero válido igualmente en otros terrenos teóricos) parece imponer un criterio - aquí sí arbitrario - donde el interés estaría menos en "validar" (verificar o falsificar) hipótesis sobre la realidad política concreta que limitarse al mero ejercicio de la validación *a secas* y abstracta de "paradigmas" (ideas, lógicas, perspectivas) previamente establecidos y asumidos acríticamente, incluso -así lo proponía O'Donnell- en contra de las evidencias.

FUSIONES Y CONFUSIONES EN LA PROPUESTA DE G. SARTORI

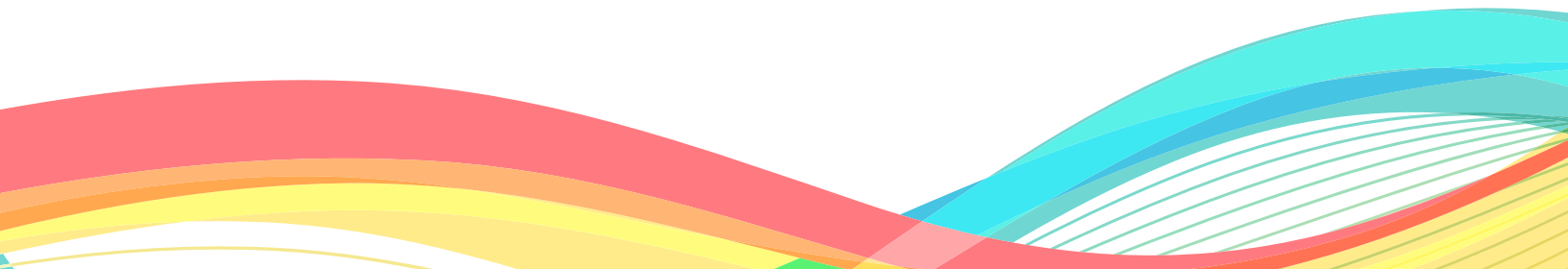
Nos parece útil destacar en este momento - al menos - dos cuestiones que llevarían la propuesta sartoriana precisamente hacia el lugar que él mismo ha querido evitar: el error.

La primera es la fusión en el tratamiento poco riguroso por parte de Sartori entre imaginiería e imaginación (simbólica). La segunda es la confusión crucial entre inconsistencia y para-consistencia (lógicas), distinción que brilla por la falta de reflexión a lo largo de su propuesta.

IMAGINERÍAS VERSUS IMAGINACIÓN

Sartori intenta convencer que, para el caso específico que nos ocupa en relación con la construcción de conceptos comparativos, la alternativa para avanzar en el conocimiento científico en política sería el modelo clásico y su matriz vectorial de pensamiento lógico, más puntualmente: formal y lineal. Desconocer las reglas y los mecanismos de este pensamiento, indefectiblemente llevaría hacia el fracaso, asegurando embarcarse en una empresa ilógica y, por lo tanto, anti-científica.

19. Como advierte Elster: "(...) En vez de entrar en detalles sobre estos problemas que muy pronto se tornan prohibitivamente complejos" pero con el objetivo de seguir subrayando didácticamente el potencial *comparativo* de la discusión planteada, sería preciso indicar que en la lógica modal: "(...) no hay una noción general de validez que abarque todas las posibles interpretaciones. Más bien **hay una noción de validez para cada interpretación**, que se especifica indicando (i) las propiedades formales de la relación de accesibilidad, (ii) los tamaños relativos de las poblaciones en los diferentes mundos posibles y (iii) la forma en la cual decidimos asignar valores de verdad y negaciones que conciernen a los objetos no existentes" *[énfasis propio]* (Elster, 2006: 48).



Pero como lo hemos mostrado a través de las teratologías, no sólo existen diferentes *tipos* de pensamiento y accesos hacia el conocimiento y el reconocimiento de las realidades (políticas, ien plural!) (v.gr. Hobbes y Maquiavelo)²⁰. También son igualmente posibles distintas *modalidades* de la lógica misma (v.gr. O'Donnell). Las opciones entonces no pueden agotarse ni en el pensamiento (directo) vectorial ni en la lógica formal; mucho menos en la simple razón (o explicación causal) instrumentalista.

Equivocadamente, Sartori funde en un mismo momento dicotómico (negativo) "lo ilógico" y "lo no-lógico" (es decir: la lógica-*no*-formal) para contraponerlos inmediatamente a *lo lógico* (momento del par positivo en la dicotomía), sin reparar que ese desconocimiento resulta limitante. Antes bien, subvertirlo conlleva oportunidades para la comparación.

La propuesta sartoriana omite así olímpicamente la pluralidad y la diversidad constitutivas de realidades, lógicas, causalidades y racionalidades. Por ello, avanza en su análisis hablando de "imagerías", las cuales las iguala incorrectamente con imaginación (simbólica), dimensión plenamente válida y habilitada, epistemológica y metodológicamente para la construcción de teoría y, desde luego, conceptos²¹.

INCONSISTENCIA VERSUS PARA-CONSISTENCIA

La propuesta de Sartori también es incapaz de establecer una diferencia clave entre los significados de consistencia, inconsistencia y para-consistencia lógicas, las cuales son inherentes al pensamiento y al conocimiento. Máxime cuando nos referimos no sólo a la dimensión *interna* de los mismos sino atendiendo simultáneamente sus implicaciones *externas*, digamos: sociopolíticas.

20. Los modos de conocimiento *indirecto* que analiza en profundidad Durand (1964) y que antaño ya han reportado utilidad gnoseológica, solamente destacando una de las dimensiones analizadas.

21. Nuevos debates en el análisis y el método comparados, aún sin reconocer la profundidad de esta discusión pero manteniendo interpretaciones relativamente menos iconoclastas que las corrientes clásicas convencionales del pasado, subrayan: "(...) el acto comparativo—si bien en su forma más intuitiva y desestructurada—está presente en el momento inicial de toda conceptualización, ese momento que nos permite *descubrir cómo describir*. Si los conceptos se "descubren", en la tradición filosófica realista, o simplemente se "construyen", en la tradición filosófica nominalista, es irrelevante para el punto de fondo que intento destacar: es a través de la observación comparativa que identificamos nuevas categorías para pensar el mundo. Que esta tarea es fundamental para la ciencia política resulta bastante evidente: consideremos simplemente la importancia de ciertos conceptos innovadores—corporativismo societal (Schmitter 1974), democracia consociativa (Lijphart 1988), autoritarismo (Linz 1970), democracia delegativa (O'Donnell 1994), jugadores con veto (Tsebelis 2007)—para la ignición de debates y nuevos campos de investigación en la disciplina" (Pérez-Liñan, 2008: 7).

Nos permitimos ampliar este punto, emulando el ejercicio ya realizado por Sartori, trayendo a colación más *zoologías fantásticas* que nos permitan ilustrar didáctica y pedagógicamente esta discusión.

Jorge Luis Borges en *El libro de los seres imaginarios* (1967)²², incluye un pequeño cuento titulado: "Fauna de los Estados Unidos", donde narra la mitología de los hacheros de Wisconsin y Minnesota. Reproducimos la narración de Borges aprovechando que no resulta demasiado larga:

La jocosa mitología de los campamentos de hacheros de Wisconsin y de Minnesota incluye singulares criaturas, en las que, seguramente, nadie ha creído. El *Hidebehind* siempre está detrás de algo. Por más vueltas que diera un hombre, siempre lo tenía detrás y por eso nadie lo ha visto, aunque ha matado y devorado a muchos leñadores. El *Roperite*, animal del tamaño de un petiso, tiene un pico semejante a una cuerda, que le sirve para enlazar los conejos más rápidos. El *Teakettler* debe su nombre al ruido que hace, semejante al del agua hirviendo de la caldera del té; echa humo por la boca, camina para atrás y ha sido visto muy pocas veces. El *Axebundle Hound* tiene la cabeza en forma de hacha, el cuerpo en forma de mango de hacha, patas retaconas, y se alimenta exclusivamente de mangos de hacha. Entre los peces de esta región están los *Upland Trouts* que anidan en los árboles, vuelan muy bien y tienen miedo al agua. Existe además el *Goofang*, que nada para atrás para que no se le meta el agua en los ojos y es del tamaño exacto del pez rueda, pero mucho más grande. No olvidemos el *Goofus Bird*, pájaro que construye el nido al revés y vuela para atrás, porque no le importa adónde va, sino dónde estuvo. El *Gillygaloo* anidaba en las escarpadas laderas de la famosa *Pyramid Forty*. Ponía huevos cuadrados para que no rodaran y se perdieran. Los leñadores cocían estos huevos y los usaban como dados. El *Pinnacle Grouse* sólo tenía un ala que le permitía volar en una sola dirección, dando infinitamente la vuelta a un cerro cónico. El color del plumaje variaba según las estaciones y según la condición del observador.

En el calidoscopio de los animales que describe Borges, llaman la atención dos: el *Goofang* y el pez rueda, los cuales precisamente son descritos a partir de una comparación. El primero, el *Goofang*: "es del tamaño exacto" del segundo, el pez rueda, "pero – añade el relato – mucho más grande". ¿Cuáles conclusiones podríamos retener de la comparación incluida en esta historia?

22. Originalmente titulado: *Manual de Zoología Fantástica*, aparecido por primera vez en 1959 (con la colaboración de Margarita Guerrero). Pedagógica y didácticamente serviría también acudir a la *Enciclopedia china* que también

Aunque, en principio, todos los casos descritos pertenecen a criaturas fantásticas de la colección borgeana, el *Goofang* es una criatura por completo e irresistiblemente ilógica. Por contraste, el excepcional *Pinnacle Grouse* tanto como la *rara avis* del *Goofus Bird* son pájaros que, si bien podrían resultar bastante bizarros, ambos son lógicamente posibles.

De hecho, en la realidad zoológica, por ejemplo, el *Goofus Bird* de la ficción de Borges podría ser una especie de combinación entre el Troquilino [*trochilinae*] (pájaro que tiene la capacidad de volar "hacia atrás", comúnmente conocido como colibrí o picaflor) y el Tejedor africano [*ploceidae*] (ave que construye su nido "boca abajo")²³.

Guillermo Páramo (1989: 28-29) analizando las categorías consideradas "normales" y aquellas calificadas como "anormales", "anómalas", a la luz de la racionalidad *ordinaria*, destaca -a través de este mismo relato- la crucial diferencia que nos interesa aquí entre la inconsistencia y la para-consistencia lógicas, dos cuestiones abiertamente distintas, descuidadas en el análisis por Sartori:

(...) podemos observar que hay una diferencia básica entre las dos descripciones que hay en el relato; el *Goofus Bird* **es posible** y pudiera caber en el bestiario de algún mundo posible, ciertamente poco familiar, **pero accesible a nuestra lógica y compatible con nuestras ideas de tiempo y espacio**. Aunque no se conozca ningún pájaro así, quizás pudiera llegar a descubrirse o a crearse alguno – por ejemplo, en una película de dibujos animados...La pareja del *Goofang* y el pez rueda, en cambio, **es imposible, inaccesible a nuestra lógica e incompatible, por ende, con nuestras ideas de tiempo y espacio**. No por los gustos del *Goofang*, ni por su manera de nadar, sino, naturalmente, por **la "descripción" que se hace de su tamaño comparado** con el del otro pez (esa "descripción" en realidad no describe nada). El *Goofang* y el pez rueda no caben conjuntamente en ningún bestiario de ningún modo posible (y, claro, nadie podría dibujarlos ni visualizarlos) [énfasis propio].

Fundir imaginaria con imaginación y además confundir "lo ilógico" con toda manifestación que no surja de la matriz clásica, como sugieren los excesos presentes en la imaginaria sartoriana, son las operaciones que pueden conducirnos ciertamente hacia el error.

23. Lo mismo podría suceder en nuestro primer ejemplo del unicornio con el Elasmoterio (*elasmotherium sibiricum*).

TRANSGRESIONES ¿COMPARACIÓN EN CONDICIONES DE ABIGARRAMIENTO? APORTES ALTERNOS-Y-NATIVOS DESDE NUESTRA AMÉRICA

ABIGARRAMIENTO

Una de las interrogantes más provocadoras para la ciencia social contemporánea, urgente para la (ciencia) política comparada actual, fue formulada por el politólogo boliviano Luis Tapia: "¿cómo hacer teoría social y explicación científica en condiciones de abigarramiento?" (Tapia, 2009: 26-27).

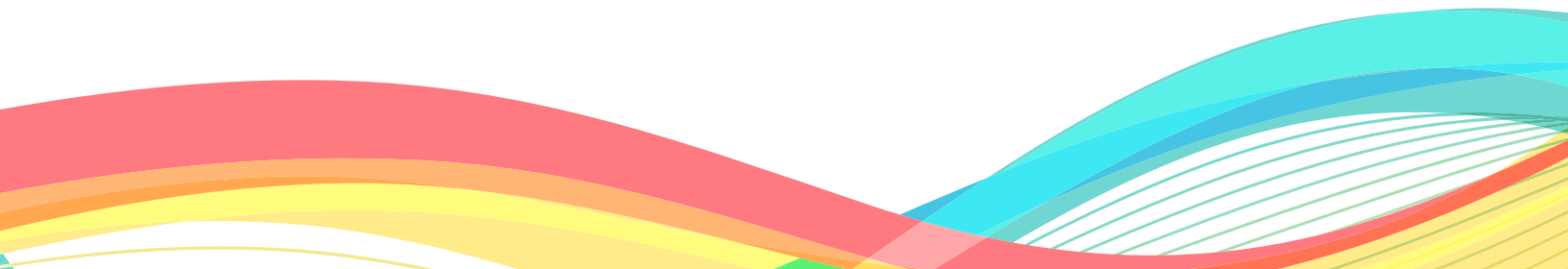
¿Qué significa -y por qué resultaría importante- introducir y llevar hasta sus últimas consecuencias epistémicas, lógicas y, especialmente, políticas, la idea de *abigarramiento*?

La noción de abigarramiento, original de V.I. Lenin y recuperada por René Zavaleta Mercado, podría ser descrita mediante la siguiente definición operativa que aporta Antezana (2009: 132):

(...) se trata de la calificación mutua de **diversidades económico-sociales** de tal suerte que, **en concurrencia**, ninguna de ellas mantiene su forma (previa); la referencia, o sea, la sociedad concreta objeto de conocimiento permitiría caracterizar las diversas historias en juego, es decir, **los diversos grados de constitución social (relativos) ahí implicados**; y, el marco de "calificación de unas por otras" diversidades recurriría al concepto de "intersubjetividad" para reconocer, en las crisis sociales, **el grado de unidad-de-la-diversidad** alcanzado en dicha concurrencia. [énfasis propio]

Al respecto, la socióloga boliviana Silvia Rivera Cusicanqui (2010: 70) señala una distinción fundamental entre la noción (compleja) de abigarramiento –en sus propios términos: *ch'ixi*- y la (simple) de hibridación:

La noción de **hibridez** propuesta por García Canclini es una metáfora genética, que connota esterilidad. La mula es una especie híbrida y no puede reproducirse. La hibridez asume la posibilidad de que la mezcla de dos diferentes, pueda salir un tercer completamente nuevo, una tercera raza o un grupo social capaz de fusionar los rasgos de sus ancestros en una mezcla armónica y ante todo inédita.



(...) La noción de *ch'ixi*... equivale a la de "sociedad abigarrada" de [René] Zavaleta [Mercado], y plantea **la coexistencia en paralelo de múltiples diferencias culturales que no se funden, sino que antagonizan o se complementan**. Cada una se reproduce a sí misma desde la profundidad del pasado y se relaciona con las otras de forma contenida.

Visto en esta forma, el abigarramiento sugiere no sólo modificar sino también ampliar las lógicas del conocimiento más allá del anterior debate sobre la para-consistencia.

En lo fundamental, introduce una nueva forma dialéctica, aparentemente contradictoria *-stricto sensu*: "no-aristotélica"- y, en todo caso, incompatible con el pensamiento clásico convencional que permitiría acceder, captar y *re-conocer* las singularidades de diferentes "tipos" de diversidad compleja y conflictiva" (Tapia, 2009: 24) dentro de los procesos de (re) producción de órdenes sociopolíticos históricos y actuales específicos.

En América Latina y el Caribe donde las trayectorias históricas y actuales de las formaciones sociales son características en comparación con otros procesos convencionales -paralelas, parciales, periféricas en relación a las trayectorias del capitalismo central, por ejemplo: en la construcción estatal y de la Nación²⁴-, el abigarramiento como herramienta analítica evitaría axiomatizar la ecuación social "optimista" que generaliza *a limine* ("uni-versaliza") la necesaria articulación, organicidad y correspondencia entre Estado y Sociedad civil para cualquier tiempo y lugar. Con ello, es posible advertir ("pluri-versalizar") para estos casos distintivos la "persistencia o existencia de estructuras de autoridad... formas de gobierno de otros sistemas de relaciones sociales, lo cual hace pensar que no sólo hay países multiculturales, sino multisociales" (Tapia, 2009: 25).

Recientemente en las ciencias sociales este hecho viene siendo reconocido de diferentes maneras. Una de ellas alrededor de la llamada "unidad-en-la-diferencia". Desafortunadamente en campos como la (ciencia) política comparada estos aportes continúan desatendidos en sus significados fundamentales, a pesar que existe una larga tradición al respecto en

24. Tapia (2010: 101 y 103) ilustra el abigarramiento, especificándolo a través de una descripción politológica para el caso boliviano: (...) Un rasgo fuerte del abigarramiento, que es el que nos permite marcar la diferencia, es el hecho de que persisten estructuras de autoridad o de autogobierno de varios de los pueblos y culturas que han sido conquistadas. Esto implica que varios territorios de un país como Bolivia, en el espacio que se reclama ser un estado-nación, no sólo existe existen las estructuras del estado más o menos republicano y moderno sino que también **existe una diversidad de otras formas políticas** de autogobierno, estructuras de autoridad, que son la principal forma en que se relativiza, se reduce o se cancela la idea y la factualidad del monopolio de la política (...) Este tipo de abigarramiento implica que el estado boliviano tiene una presencia discontinua en el país, tanto en términos espaciales como temporales. *lénfasis propio*].

torno a la epistemología de las "múltiples determinaciones" (ver Marx, 1857 y Cerroni, 1992: 28-29).

Ahora bien, ¿es posible conocer -y reconocer- tales formaciones (sociales) abigarradas? Prada (1996: 173-174) responde positivamente, puntualizando:

(...) los son, en la medida en que podamos compenetrarnos con las memorias culturales acumuladas, estratificadas en las costumbres, dibujadas en los gestos, metamorfoseadas en los ritos, las ceremonias y las acciones. **De lo que se trata es de interpretar estas alegorías simbólicas**, estas metáforas musicales y espaciales, estas metamorfosis significativas; interpretarlas transfiriendo sus valores simbólicos en comprensiones epistemológicas. [énfasis propio]

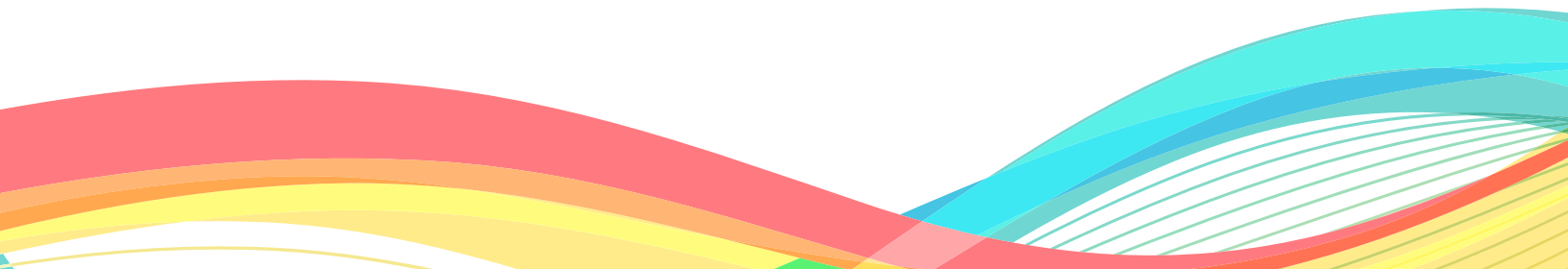
Puntualizando, enseguida:

(...) el reconocimiento de estos saberes concretos no puede ser utilizado en el sentido de su generalización, vaciándolos de contenido para integrarlos en un saber global, en una ciencia [Nota: en el sentido convencional del término]; sino que **su diferencia debe ser respetada, conservada en su propia mutación**. La transferencia epistemológica de los saberes concretos comprende una interpretación conceptual que no busca subordinarlos, sino liberarlos, sacarlos de su sombra, desatando sus recorridos en un ámbito infra, inter y transcultural. [énfasis propio]

Retornando al debate central sobre la construcción conceptual, la potencialidad del abigarramiento coincide plenamente con las pretensiones y criterios comparativos clásicos ("basado en variables") (Lijphart, 1991) y, especialmente, emergentes ("basados en procesos y mecanismos") (Tilly, 2000; McAdam, Tarrow & Tilly 2005) aunque llevándolos al límite.

Implica la posibilidad de construir generalizaciones (acotadas) y, al mismo tiempo, identificar regularidades (específicas) y validaciones, útiles para la comparación de fenómenos socio-políticos particulares, más allá de las lógicas dicotómicas (por exclusión extrema), incluso modales (por complementación gradual e inclusión relativa).

Lo anterior abre y despliega una dimensión comparativa desde la complejidad, es decir, contando con la pluralización de sistemas de referencia socioculturales e históricos (espacio-temporales) (ver Cerroni 1992: 29): 1) incrementando las posibilidades en el sentido temático, a partir de la exploración de nuevas realidades y tipos de fenómenos políticos relevantes; 2)



ampliando las tipologías y, eventualmente, los casos de estudio (el debate sobre la supuesta "clasificación errónea"); 3) ajustando criterios para la selección de los casos, evitando sesgos fruto del abuso de la generalización y el descuido de las especificidades históricas, especialmente, las diversidades al "interior" de los casos.

Bajo esta nueva perspectiva, la generalización no subsume la singularidad; ni lo universal a lo local -evitando los avatares del "parroquialismo" en el léxico de Sartori-; o, a la inversa.

Los términos que se excluían mutuamente en las versiones dicotómicas del pensamiento clásico, ahora se complementan simultánea pero, sobre todo, contenciosamente, incorporando lo contradictorio, lo paradójico, etcétera, bajo el postulado del abigarramiento.

Por ello, Antezana (2009: 120) dando cuenta de esta noción, anota:

(...) Zavaleta Mercado insistía en que **ninguna comprensión local puede prescindir de lo universal**, diría que el suyo -como el pensamiento social boliviano, en general- tiene de a construir una "teoría local". Sí, esta expresión, la de "teoría local" es, finalmente, un contrasentido. Sin embargo, creo que operativamente permite señalar la tendencia rectora del pensamiento zavaletiano. Su pensamiento se mueve en una tensión -saludable, a mi entender que quisiera construir la comprensión de su sociedad sin omitir, por un lado, los rasgos de su empiricidad y sin sacrificar, por otro, esa atención a una mera generalización empírica more positivista. Quisiera también decir en universalidad... Una creciente atención a las historias locales será el camino para esa construcción teórica. [énfasis propio]

PROYECCIONES COMPARATIVAS

Aunque las implicaciones de lo anterior son variadas, uno de los ejemplos que mejor ilustrarían las consecuencias epistémicas de la noción de abigarramiento debe ser extraído justamente de la *comparative contentious politics*, a través de la noción -aún poco recurrida- de Anocracia.

La Anocracia es un tipo de régimen político definido genéricamente como "parte democracia, parte dictadura" (Fearon & Laitin, 2003: 75-90).

Aunque puede contener distintas variaciones, esta noción lograría capturar fielmente la naturaleza anfibia de aquellos regímenes que -como el caso colombiano y otros, específicos para América Latina y el Caribe, en momentos históricos puntuales- en medio de un contexto de guerra civil, mantienen instituciones democráticas (el parlamento, por ejemplo) aunque

sólo nominalmente pues se desenvuelven políticamente como autoritarismos (detalles en Puello-Socarrás & Puello-Socarrás, 2016).

Para marcar las diferencias (lógicas) esenciales de las Anocracias frente a las Democracias delegativas, en las primeras, la síntesis entre democracia y autoritarismo no se reproduce a partir de la hibridación, digamos, demo-dictatorial: *dictablanda*, "autoritarismo liberalizante" o *democratura*, "democracia limitada" (O'Donnell & Schmitter, 2010: 32).

La lógica inherente a la Anocracia se constituye desde una *condición de abigarramiento*, es decir: una síntesis dialéctica "no aristotélica / no hegeliana" que le otorga una identidad singular y específica –aparentemente contradictoria–, al mismo tiempo: democracia y dictadura. En este caso, insistimos, ninguno de estos atributos se funde en una identidad inédita sino que se ambos se mantienen complementándose aunque contenciosamente.

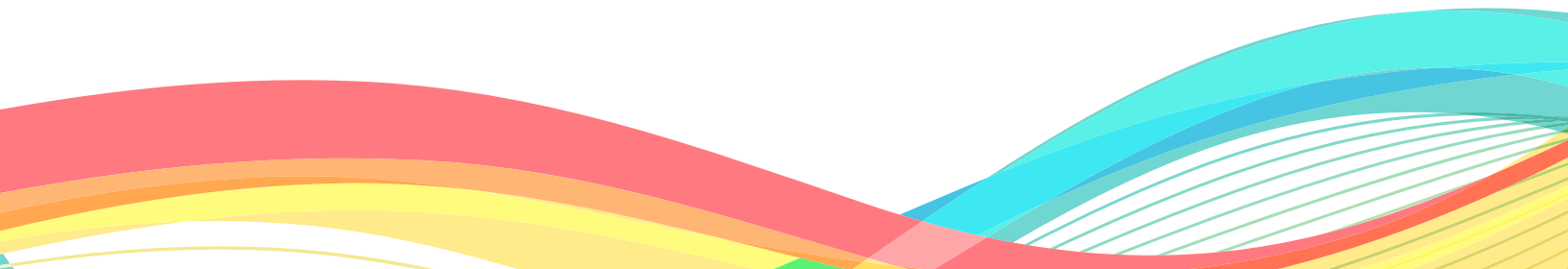
Resumiendo las proyecciones *terato*-lógicas y *mito*-lógicas que posibilitan –parafraseando a Wallerstein– "abrir" el conocimiento comparativo, subrayamos el valor teórico y metodológico –incluso, temático– de pensar más allá de la linealidad formal que postula el pensamiento clásico.

Destacábamos así distintas modalidades que permiten acceder, conocer y reconocer fenómenos políticos tales como la democracia delegativa noción que hace posible pensar en sistemas democráticos con grados de autoritarismo, o simplemente en democracias *con* adjetivos. Igualmente, regímenes como la Anocracia que permite ilustrar la noción aún más compleja de abigarramiento.

Ambos conceptos se proponen desaxiomatizar, por un lado, la pesada y poco productiva herencia de las lógicas formales para el quehacer comparativo, subrayando la posibilidad de contar con lógicas modales y racionalidades "no instrumentales", aplicadas, especialmente, en el debate sobre el gradualismo de Sartori; y, por el otro: introduciendo las lógicas "no aristotélicas" y las síntesis dialécticas "no hegelianas", las cuales complejizan la cuestión del parroquialismo, la clasificación incorrecta y el alargamiento conceptual, como alternativas epistemológicas y metodológicas legítimas y útiles para pensar en términos comparativos.

Antes de concluir, nos permitimos un sumario didáctico de lo antes expuesto, trayendo a colación los ejemplos a los cuales hemos acudido e interpelando una vez más por la imaginación (simbólica).

Pegaso -aplicaría lo mismo para el Unicornio- se piensa ante todo como caballo que como pájaro; de ahí que pueda ser definido alternativamente como un caballo alado y no tanto como un "pájaro cuadrúpedo". Se trata de una lógica próxima a la hibridación.



El Centauro como imagen conceptual propone algo distinto. Este es "mitad hombre, mitad animal", hombre-*caballo*, pero se distingue estrictamente del Minotauro quien es también "hombre-animal" aunque no por ser un "hombre-*toro*" sino porque posee cabeza y parte del cuerpo animales, mientras que el Centauro figura con cabeza y parte del cuerpo humanos.

En ambos ejemplos, la distinción de naturalezas no resulta tan evidente como lo fue en el caso de Pegaso o el Unicornio. A diferencia del primer ejercicio, en la imagen del Centauro imperaría la lógica del tercero incluido (abigarramiento).

El concepto de *Democracia delegativa* – diríamos – se correspondería en mayor medida con el ejemplo de Pegaso (o Unicornio), en tanto el componente delegativo "completa" y "complementa", especificando además el tipo de democracia *autoritaria* que lo diferenciaría taxativamente de un posible autoritarismo con grados *democráticos*.

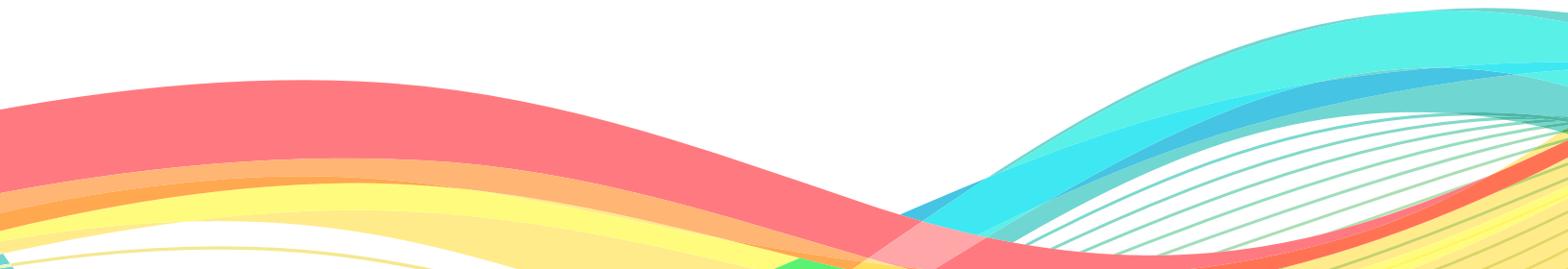
Mientras tanto, la *anocracia*, se ajustaría a la lógica de construcción conceptual referida al Centauro. Un régimen anocrático no supone ni una democracia limitada (*democradura*) ni tampoco una dictadura liberalizada (*dictablanda*) sino un régimen anfibio, bifronte, simultáneamente democracia y dictadura.

DESENLACES

Años más tarde de la redacción del *Gato-perro*, y hablando sobre la ciencia política del siglo XXI, Sartori (2002: 272) proponía:

(...) El problema de revisar el propio aparato conceptual es hoy un problema general de toda la ciencia política. Pero la exigencia de "reconceptualizar" – no sólo de volver a examinar sino también de inventar *ex novo* las propias categorías – se presenta de manera especial en el ámbito de la política comparada... no es posible una política comparada global sin categorías y conceptos *capaces de viajar*; de viajar más allá del área occidental. Y es muy evidente que nuestro vocabulario político, en muy alta medida, es un vocabulario que refleja las experiencias del mundo occidental y está hecho para interpretar ese mundo que ha fabricado. [las cursivas pertenecen al texto]

El pensamiento clásico es incapaz de pensar otros órdenes realmente existentes, limitando las potencialidades reales de la (ciencia) política contemporánea.



El pecado original de esta predisposición parece ubicarse en las bases anticientíficas y prejuiciosas del convencionalismo dominante, las cuales insisten en imponer para el conocimiento científico la obsolescencia y el anacronismo, aferrándose a lo inactual.

La articulación progresiva de nuevos saberes, lógicas y epistémicas es entonces una tarea inminente. De lo contrario, la ciencia política en general y la comparada en particular, se mantendrán como un inservible oráculo de entusiastas, sin ninguna productividad teórica real ni incidencia concreta desde las praxis.

Más acá de las incursiones didácticas y pedagógicas que nos permite la literatura, quisiéramos concluir las discusiones planteadas hasta aquí, identificando la existencia de alternativas epistémicas, más allá de las ofrecidas por Sartori, enfatizando las posibilidades emergentes hoy para la (ciencia) política comparada.

Para relajar eventuales sospechas sobre la legitimidad de nuestros ejemplos e ilustraciones y con el fin de desatar el nudo gordiano que invita este debate, ingresemos brevemente en el terreno de la física cuántica, la teoría(s) de la relatividad y la tecno-ciencia, campos que en términos del discurso científico – y distinto de las “ficciones literarias” expuestas – podrían resultar más “seguros” o menos movedizos para los comparativistas iconoclastas (aunque en realidad hoy no es así ya que ambos campos, el científico y el literario, convergen en sus implicaciones epistemológicas) (ver Durand, 2003).

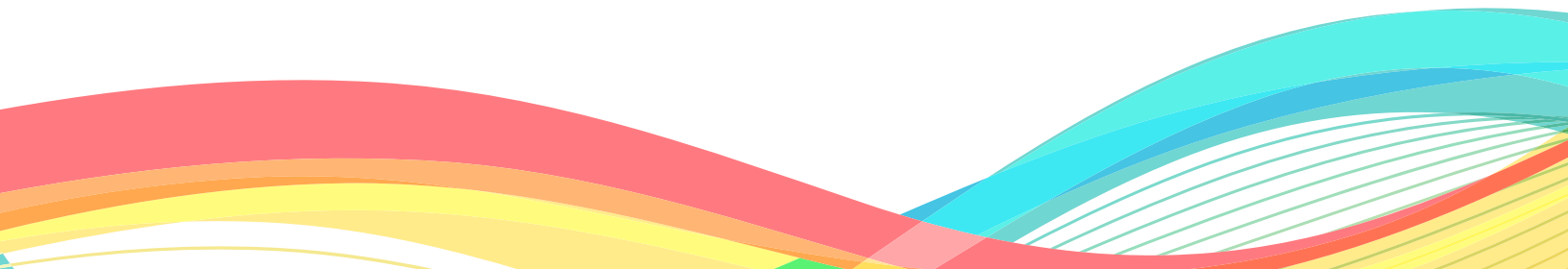
Lejos de resguardarse en encasillamientos convencionales que podrían tornarse obsoletos y anacrónicos, la filosofía de la ciencia *contemporánea* (ya no la ciencia *clásica* moderna de corte aristotélico) ubica “tentativas bastante numerosas de coordinación de lógica no-aristotélica” (Bachelard, 2003: 92).

Desde hace más de ocho décadas, entre otros, Gastón Bachelard ya ofrecía alternativas críticas sobre este particular.

En *La filosofía del no*, la propuesta de Bachelard articulaba en el pensamiento y actualizaba en el conocimiento, el *nuevo espíritu científico* fruto de “los grandes descubrimientos de los físicos de principios de siglo [XX]” -Einstein, Plank, Bohr, Pauli, por citar a los más conocidos- los cuales “subvertían totalmente el consenso epistemológico de los siglos precedentes” (Durand, 2003: 48).

A partir de un artículo de O.L. Reiser (*Non aristotelian logic and the crisis in science*, publicado en 1937), Bachelard (2003: 92-93) llamaba la atención sobre lo siguiente:

(...) el principio de identidad, fundamento de la lógica aristotélica, ha perdido ya vigencia, porque ciertos objetos científicos pueden tener, cada uno, propiedades que se ve-



rifican en tipos de experiencia netamente opuestas. Por ejemplo, entre las antinomias elegidas por O.L. Reiser figura esta:

El electrón es un corpúsculo.

El electrón es un fenómeno ondulatorio.

Sin duda, expresadas así y asignando plenamente a estas expresiones su sentido científico preciso, ambas definiciones se excluyen mutuamente. Se excluyen porque ambas tienen el mismo sujeto y tienen predicados que se contradicen tan netamente como hueso y carne o como vertebrados e invertebrados. Pero precisamente **es la forma sustantivada en exceso, demasiado sumariamente realista, la que produce la contradicción**. [énfasis propio]

Ante lo cual, concluía taxativamente:

Sin duda, nuestros hábitos de lógica aristotélica están tan fuertemente arraigados que casi no sabemos trabajar en esa penumbra conceptual que reúne lo corpuscular y lo ondulatorio, lo puntual y lo infinito. Sin embargo, es en esta penumbra donde **los conceptos se difractan, interfieren, se deforman**. Esta deformación de los conceptos, que no sabemos ni regular ni limitar, nos muestra el actual divorcio entre psicología y lógica. **La lógica contemporánea necesita una reforma psicológica...** [énfasis propio].

Contemporáneamente y paralelo a Bachelard, Javier Medina, filósofo boliviano quien advierte la fuerte convergencia entre los fundamentos de las ciencias contemporáneas y el pensamiento indígena, en particular el aymara, quechua y guaraní en torno a la matriz civilizacional andino-amazónica (ver Yampara & Temple 2008), denuncia la obsolescencia epistémica de la lógica unimodal -"unisémica" diría Enrique Dussel- aún dominante (aunque por razones extra-epistémicas):

(...) Un indígena (como los científicos de las teorías del Caos; René Thom, por ejemplo) no puede desligar "Cosmos" de "Caos": ambos hacen la *Pacha*; la totalidad... el filósofo occidental pudo "desligar", "separar", "abstraer"... durante casi 2500 años, hasta que la teoría de la relatividad puso un signo igual entre ambos, espacio y tiempo, mostrando más bien un *Continuum* entre ambas polaridades (...) Dicho con otras palabras, la evolución de la "física" que, básicamente, coloca lo Contradictorio en el corazón de **las lógicas cuánticas, ha tornado obsoleta la "Metafísica"**, como le llamara Aristóteles, que buscó

la no contradicción, la Esencia y la Substancia de las cosas: su abstracción reduccionista y tautológica: la no-relacionalidad de los objetos (Medina, 2010: 10).

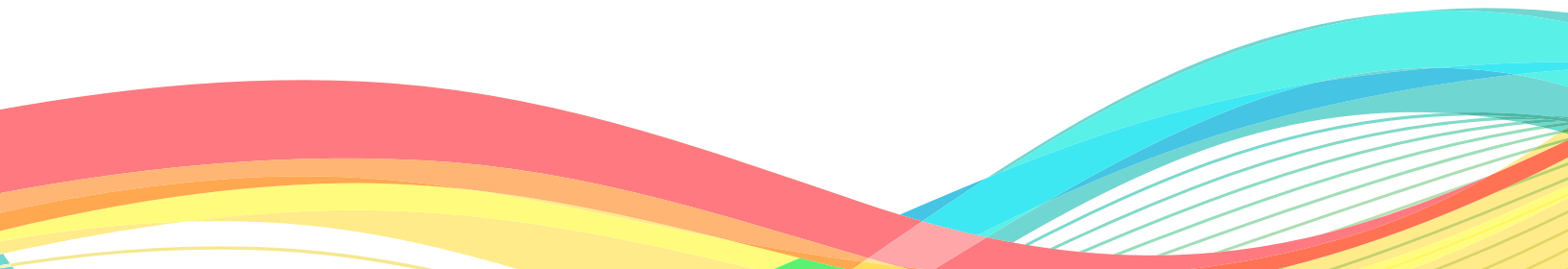
Por ello, Silvia Rivera (2010: 69), al explicar el concepto de abigarramiento puntualiza, nuevamente:

(...) La palabra *ch'ixi* tiene diversas connotaciones: es un color producto de la yuxtaposición, en pequeños puntos o manchas de dos colores opuestos o contrastados: el blanco y el negro, el rojo y el verde, etc. Es ese gris jaspeado resultante de la mezcla imperceptible del blanco y el negro **que se confunden para la percepción sin nunca mezclarse del todo**. La noción *ch'ixi* como muchas otras (*allqa*, *ayni*) obedece a la idea aymara de algo que es y no es a la vez, es decir, a la **lógica del tercero incluido**... [énfasis propio]

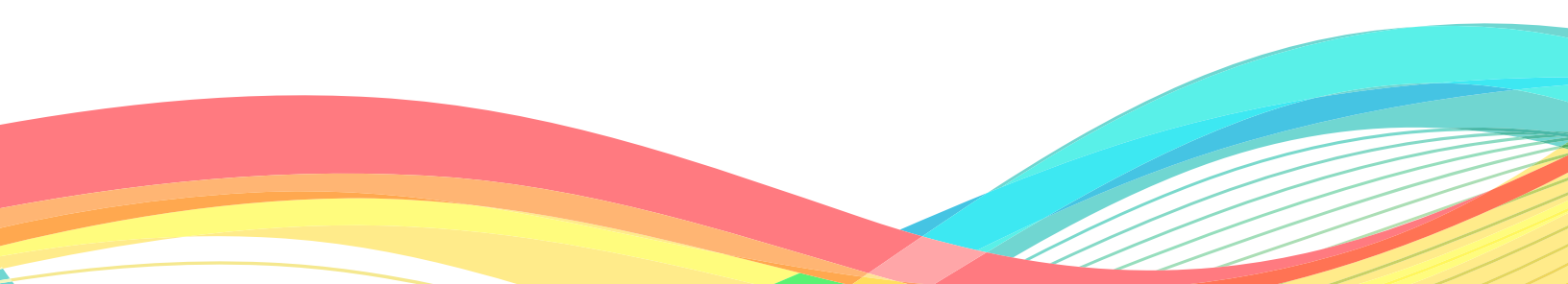
Sería injusto dejar de registrar que hace un par de años en un ensayo que ha tenido gran resonancia dentro del mundo académico, Sartori realizó un *mea culpa* que ratifica varias de las impresiones que hemos señalado. En *¿Hacia dónde va la ciencia política?* aceptaba: "(...) tenemos una ciencia [política] deprimente que carece de método lógico y, de hecho, ignora la lógica pura y simple" (Sartori, 2002: 350).

Confrontando lo antes dicho, pensamos que por el contrario resulta preciso ignorar la lógica pura y simple. Hay que entrar a reconocer mejor la urgente necesidad de atender contra la obsolescencia y el anacronismo científicos presentes hoy por hoy en la ciencia política contemporánea, actualizándola, complejizándola.

Por eso, esquivando las provocaciones que suponen ciertas coartadas de la razón sartorianas y parafraseando a Gastón Bachelard, subrayamos el hecho que la comparación contemporánea necesita una reforma polito-lógica, diciendo: "*Ni perro, ni gato. Gato-perro, para no servirle a usted*" (EZLN, 2003) (ver Anexo).



REFERENCIAS

- ANTEZANA, Luis. Dos conceptos en la obra de René Zavaleta Mercado: Formación abigarrada y democracia como autodeterminación. En: AA.VV., Pluralismo epistemológico. La Paz: CLACSO - Muela del Diablo Editores-Comunas - CIDES - UMSA. 2009: 117-142.
- BACHELARD, Gastón. La filosofía del no. Ensayo de una filosofía de un nuevo espíritu científico. Buenos Aires: Amorrortu. [1940] 2003.
- BOBBIO, Norberto. Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política. México: Fondo de Cultura Económica. 1989.
- BORGES, Jorge Luis. El libro de los seres imaginarios. Buenos Aires: Kier. 1967.
- BORGES, Jorge Luis. Otras inquisiciones. Madrid: Alianza. 2002.
- CERRONI, Umberto. Política: método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías. Bogotá: Siglo XXI. 1992.
- DERRIDA, Jacques. Seminario La bestia y el soberano I (2001-2002). Buenos Aires: Manantial. 2008.
- DERRIDA, Jacques. Seminario La bestia y el soberano II (2002-2003). Buenos Aires: Manantial. 2011.
- DURAND, Gilbert. Mitos y sociedades. Introducción a la mitodología. Buenos Aires: Biblos. 2003.
- DURAND, Gilbert. L'imagination Symbolique. Paris: Presses Universitaires de France. 1964.
- EJÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL (EZLN). Rebobinar 3. La historia del gato-perro. 2013. En línea: <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2013/11/17/rebobinar-3/>. [Fecha de consulta: febrero 2015].
- ELSTER, Jon. Lógica y sociedad. Contradicciones y mundos posibles. Barcelona: Gedisa. 2006.
- FEARON, James & LAITIN, David. Ethnicity, Insurgency, and Civil War. The American Political Science Review. Vol. 97, No. 1. 2003: 75-90.
- FEDERICI, Silvia. Calibán y La Bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación Originaria. Madrid: Traficantes de Sueños. 2010.
- FOUCAULT, Michel. Nietzsche, Freud y Marx. Barcelona: Anagrama. 1965.
- FOUCAULT, Michel. Los anormales: Curso en el Collège de France (1974-1975). México: FCE. 2001.
- GARAVITO, Edgar. Tiempo y espacio en la obra de Michel Foucault. En: Foucault, M. El sujeto y el poder. Santafé de Bogotá: Carpe Diem. 1991.
- GRAMSCI, Antonio. Previsión y perspectiva. En: Notas sobre Maquiavelo, la Política y el Estado Moderno. El Mo-
derno Príncipe. Buenos Aires: Nueva Visión. 1925 [1972].
- 

- GAYTAN, Carlos. Diccionario mitológico. Dioses, semidioses y héroes de la mitología universal. México: Diana. 1971.
- HARDT, Michael & NEGRI, Antonio. Commonwealth. El Proyecto De Una Revolución Del Común. Madrid: Akal. 2011.
- HERNÁNDEZ, José María. El retrato de un dios mortal: Estudio sobre la filosofía política de Thomas Hobbes. Barcelona: Anthropos. 2002.
- HOBBS, Thomas. Leviatán. Forma, materia y poder de una república eclesiástica y civil. 1651.
- LIJPHART, Arendt. Comparative Politics and the Comparative Method. American Political Science Review, Vol. 65, No. 3, 1971. 1971: 682-693.
- LUKÁCS, Georg. El Asalto a La Razón. La Trayectoria Del Irracionalismo Desde Schelling Hasta Hitler. México: FCE. 1959.
- MAQUIAVELO, Nicolás. El Príncipe. 1513.
- MAQUIAVELO, Nicolás. Discursos sobre la primera década de Tito Livio. 1531.
- MARX, Carlos. Introducción general a la crítica de la economía política. 1857.
- McADAM, Doug, TARROW, Sidney & TILLY, Charles. Dinámica de la contienda política. Barcelona: Hacer. [2001] (2005).
- MEDINA, Javier. Mirar con los dos ojos, Gobernar con los dos cetros. Insumos para profundizar el proceso de cambio como un diálogo de matrices civilizatorias. La Paz: Garza Azul Impresiones. 2010.
- MOORE, Barrington Jr. Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia: el señor y el campesino en la formación del mundo moderno. Barcelona: Península. 1966 (1973).
- MUCHEMBLED, Robert. Historia del diablo. Buenos Aires: FCE. 1975.
- NEGRI, Antonio. El Monstruo Político. Vida desnuda y potencia. En: Giorgi, Gabriel y Rodríguez, Fermín (comps.), Ensayos Sobre Biopolítica. Excesos De La Vida. Buenos Aires: Paidós. 2007: 93-140.
- O'DONNELL, Guillermo. Revisando la Democracia delegativa en Casa del Tiempo, No. 31. 2010: 2-8.
- O'DONNELL, Guillermo. ¿Democracia delegativa? En Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Buenos Aires: Paidós. [1992] 1997: 287-304.
- O'DONNELL, Guillermo. Presuposiciones y clasificaciones en el estudio de la política sudamericana contemporánea en: Modernización y Autoritarismo. Buenos Aires: Paidós. 1972: 15-28.
- O'DONNELL, Guillermo & SCHMITTER, Phillipe. Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. Buenos Aires: Prometeo. 2010.
- 

PÁRAMO, Guillermo. Lógica de los mitos: lógica para consistente. Una alternativa en la discusión sobre la lógica del mito. Ideas y Valores. No. 79. 1989: 27-67.

PASSERON, Jean Claude. El razonamiento sociológico. El espacio comparativo de las pruebas históricas. Madrid: Siglo XXI. 2011.

PÉREZ-LIÑÁN, Anibal. Cuatro razones para comparar. Boletín de Política Comparada. No. 1. 2008: 1-4.

PRADA ALCOREZA, Raúl. Las armas de la crítica en la ontología de la praxis. En: García Linera, Álvaro, Gutiérrez, Raquel, Iturri, Jaime, Prada, Raúl, Spedding, Alison, Suárez, Hugo José y Velarde, Alfonso. Las armas de la utopía. Marxismo: provocaciones heréticas. La Paz: Punto Cero. 1996: 111-243.

PUELLO-SOCARRÁS, Gregorio Enrique & PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. 2016. ¿La época de los "post"? Conflicto social-armado, Acuerdos de Paz y Anocracia neoliberal en Colombia, en: de la Rosa Vidal, G. América Latina Contemporánea. México: UAM (en edición).

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. ¿Miseria de la Politología? Convencionalismos y sub-versiones epistemológicas en: Ramón, José María (comp.). La enseñanza de la Ciencia Política en Iberoamérica: Publicación colectiva. Comodoro-Rivadavia: Universitaria de la Patagonia. 2012: 105-134.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. Convencionalismos y sub-versiones epistemológicas. Crítica Contemporánea. Revista de Teoría Política. No. 1. 2011: 198-226.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. Más allá de la Política, menos acá de la Religión. Elementos de los 'idolatrix religio' o en torno a las políticas 'religiones' políticas. El Príncipe. Revista de Ciencia Política. No. 2, Año 3. 2009: 183-205.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. Política: Mito, Filosofía y Ciencia. Desde la politología hacia la mítico-política. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2006.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. El mito de La Política: entre filosofías logomíticas y ciencias mitológicas. Ciencias Sociales. Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas. No. 23. 2005: 137-178.

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. Ch'ixinakax utxiwa. Una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores. Buenos Aires: Tinta Limón. 2010.

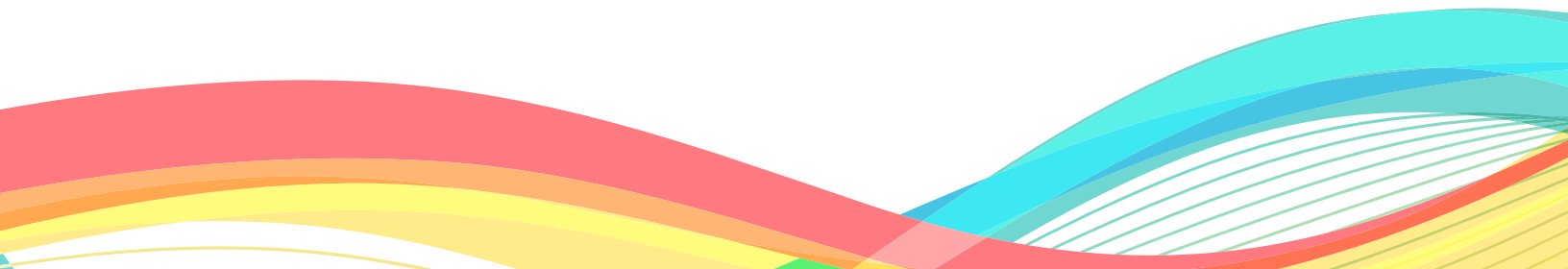
SARTORI, Giovanni. ¿Qué es la democracia? Santafé de Bogotá: Altamir Editores. 1993.

SARTORI, Giovanni. Comparación y método comparativo en Sartori, G. y L. Morlino, La Comparación en las Ciencias Sociales. Madrid: Alianza. 1994a: 29-49.

SARTORI, Giovanni. Compare Why and How: Comparing, Miscomparing and the Comparative Method en Dogan, Mattei & Kazancigil, Ali (eds.). Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance. Oxford: Blackwell. 1994b.

SARTORI, Giovanni. La política: lógica y método en las ciencias sociales. México: Fondo de Cultura Económica. 2002.

SARTORI, Giovanni. ¿Hacia dónde va la ciencia política? Política y Gobierno, Vol. XI, No. 2. 2004: 349-354.



TAPIA, Luis. El Estado en condiciones de abigarramiento. En: García Linera, Álvaro, Prada, Raúl, Tapia, Luis y Vega, Oscar. El Estado. Campo de Lucha. La Paz: CLACSO. 2010: 97-128.

TAPIA, Luis. Prólogo. En: Zavaleta Mercado, René. La autodeterminación de las masas. Buenos Aires: CLACSO. 2009: 9-29.

TILLY, Charles. Historical analysis of political processes. En: Turner, JH (ed.), Handbook of Sociological Theory. New York: Plenum. 2000: 567-588.

VAN KESSEL, Stijn. The populist cat-dog: applying the concept of populism to the contemporary European party systems. Journal of Political Ideologies, Vol. 19, No. 1. 2014: 99-118.

WALLERSTEIN, Immanuel (coord.). Abrir Las Ciencias Sociales. Informe De La Comisión Gulbenkian Para La Reestructuración De Las Ciencias Sociales. México: Siglo XXI. 1996.

YAMPARA, Simón & TEMPLE, Dominique. Matrices de civilización. Sobre la teoría económica de los pueblos andinos. El Alto: Qamañ Pacha / Fundación Qullana Suma Qamaña. 2008.

ANEXOS. LA HISTORIA DEL GATO-PERRO (EZLN 2003)

Como es ley, era madrugada. Una lucecita bastaba para definir la sombra. Quieto, caminaba sólo con los pasos de la memoria. Entonces escuché claramente que alguien decía:

"Un fanático es alguien que, con vergüenza, esconde una duda".

No sin antes darle la razón en mis adentros, me acerqué y lo encontré. Sin mediar presentación alguna, le pregunté:

– Ah, de modo que usted es... un perro.

– Miau – me respondió.

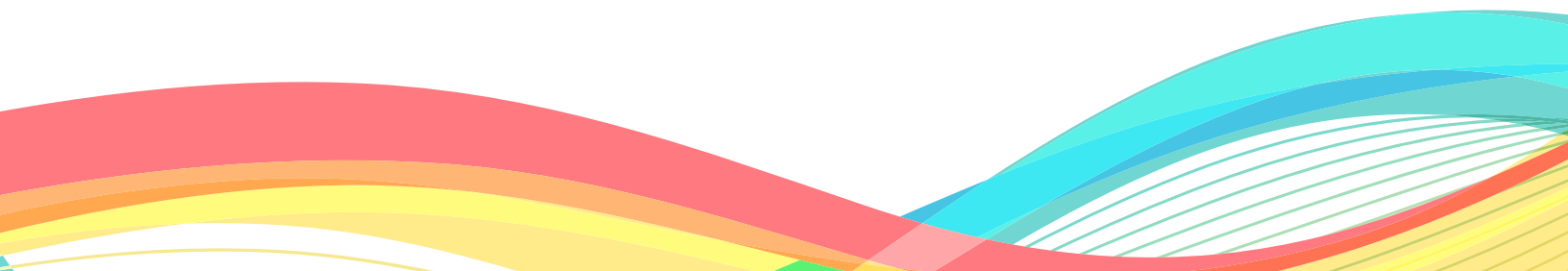
– ... O más bien un gato – dije dudando.

– guau – replicó.

– Bueno, un gato-perro – dije y me dije.

– Eso – dijo... o creí que dijo.

– Y la vida, ¿cómo va? – pregunté (y yo transcribí sin dudarle, dispuesto a no dejarme sorprender con nada, puesto que era un escarabajo quien me dictaba esta singular historia).



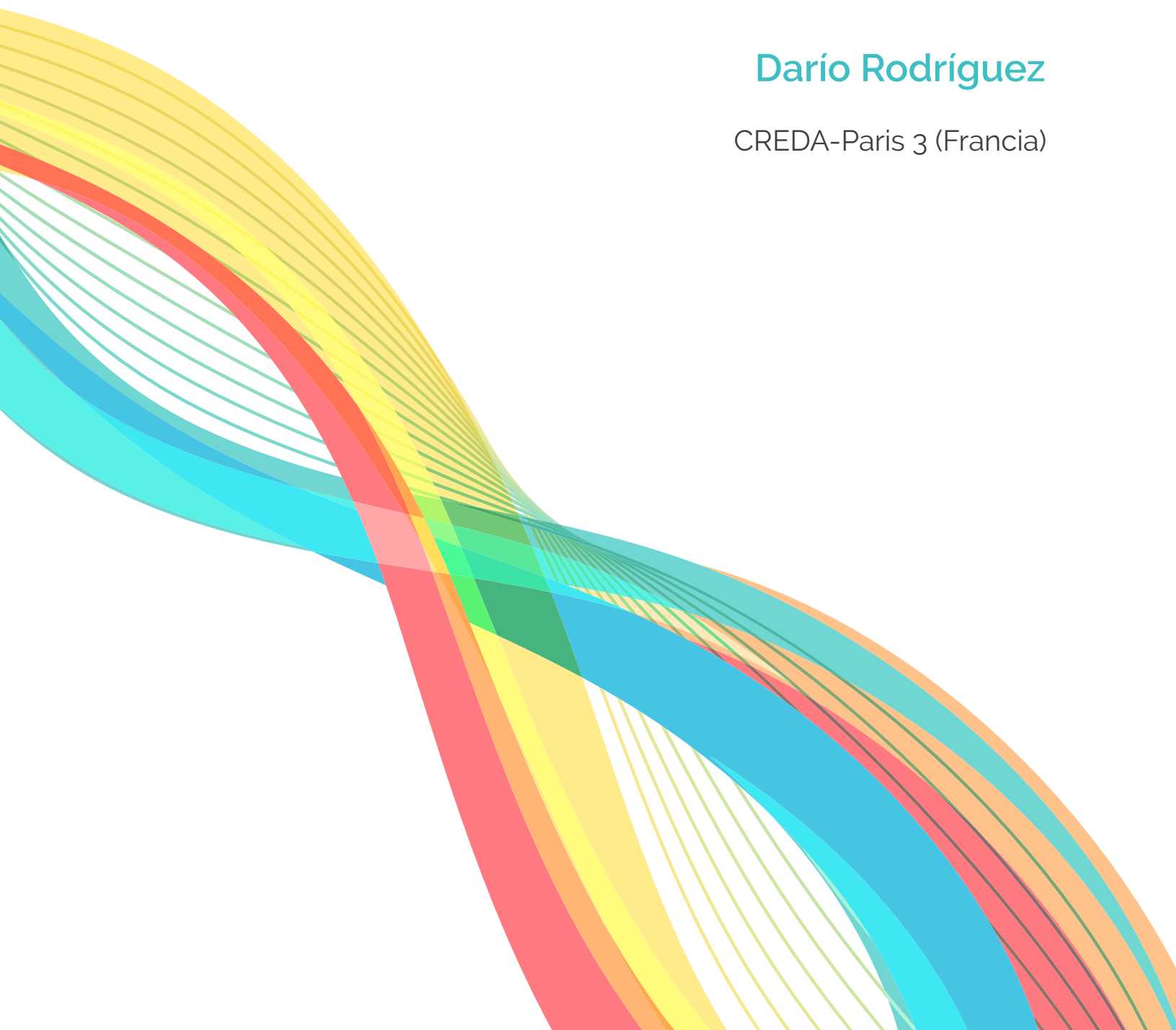
- *A ratos vale la pena* – respondió con una especie de ronroneo -. *A ratos como perros y gatos* – gruñó.
- *¿Es un problema de identidad?* – dije encendiendo la pipa y sacando mi *esmarfon-tablet multitouch* para escribir (en realidad se trata de un cuaderno de esos engargolados, pero Durito se las quiere dar de muy moderno –nota del escribano–).
- *Nah, uno no elige quién es pero sí quién puede ser* – ladró desdeñoso el gato-perro -. *Y la vida no es más que ese complicado tránsito, logrado o trunco, de una cosa a la otra* – agregó con un maullido.
- *Entonces, ¿gato o perro?* – pregunté.
- *Gato-perro* – dijo él como señalando lo obvio (...)
- *Ni perro, ni gato. Gato-perro, para no servirle a usted.*

Puello-Socarrás, José Francisco (2017). "Más allá del 'gato-perro': hacia la comparación en condiciones de abigarramiento", en *Desafíos democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada 1*, compilado por Lucca, J. B.; Peixoto de Oliveira, R. y Fernández de Lara Gaitán, A., UNR Editora, Rosario. Páginas 162-201.

LOS LIDERAZGOS Y LA LEGITIMACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. ARGENTINA Y BOLIVIA EN PERSPECTIVA COMPARADA: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICO/METODOLÓGICA

Darío Rodríguez

CREDA-Paris 3 (Francia)



RESUMEN

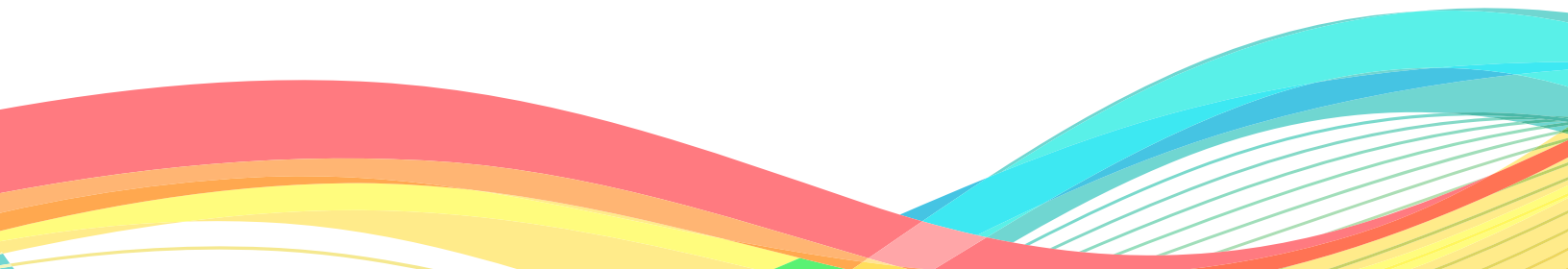
Considerando el proceso de mutación representativa que experimentaron diferentes democracias en la región, el objetivo de esta presentación es la reflexión de tipo teórica y metodológica sobre el lugar de los liderazgos en el proceso de legitimación de las políticas públicas, y vice-versa. Para ello me concentro en la presentación descriptiva de dos casos. Por un lado, en el proceso de privatización de la producción y comercialización de los hidrocarburos en Argentina durante el primer mandato de Carlos Menem (1989-1995) y en Bolivia durante la presidencia de Sánchez Losada; por el otro, en su proceso de nacionalización durante el segundo mandato de Cristina de Kirchner (2011-2015) y la primera presidencia de Evo Morales (2006-2010). A partir del examen comparativo se pretende interpretar cómo los liderazgos (re)construyeron discursivamente la idea del "vivir-juntos" en tanto principio organizador de la comunidad política tomando como centro el análisis de las políticas públicas.

PALABRAS-CLAVE: DEMOCRACIA, LIDERAZGOS, POLÍTICAS PÚBLICAS, ARGENTINA, BOLIVIA .

ABSTRACT

Considering the process of representative mutation that different democracies experienced in the region, the aim of this presentation is the theoretical and methodological reflection on leaderships place during the process of legitimization of the public policies, and vice versa. For it I center in the descriptive presentation of two cases. On the one hand, I analyze the process of privatization of the production and commercialization of the hydrocarbons in Argentina during the first mandate of Carlos Menem (1989-1995) and in Bolivia during Sanchez Losada's presidency (1993-1997). On the other hand, I present the process of nationalization during the second mandate of Cristina de Kirchner (2011-2015) and the first presidency of Evo Morales (2006-2010). Comparing the leaderships discursive practices I interpret how they (re)built a representation of the "living-together" as an organizing principle of the political community by the analysis of public policies.

KEY-WORDS: DEMOCRACY, LEADERSHIPS, PUBLIC POLICIES, ARGENTINA, BOLIVIA.



1. INTRODUCCIÓN

En un contexto donde las mutaciones en las democracias representativas (Manin, 1996 : 247-302) revelan la nueva centralidad que asumen los liderazgos presidenciales (Monod, 2012 : 303) al constatarse un proceso de (re)personalización de los lazos representativos (Le Bart, 2013 : 17) el objetivo general de este trabajo es el estudio de las políticas públicas de privatización y nacionalización de los hidrocarburos en Argentina y en Bolivia a partir del estudio del proceso de legitimación de las figuras presidenciales¹. Mi interés de fondo reside entonces en el examen de la dinámica política a través de la cual el liderazgo presidencial se legitima en el ejercicio de su autoridad a través, precisamente, el establecimiento de una política pública específica.

A la hora de examinar este proceso de relegitimación recíproco, tanto de los líderes como de las políticas públicas (Hassenteufel, 2011 : 171), me concentro en la presentación del caso argentino durante la primera presidencia de Carlos Menem (1989-1995) y el segundo mandato presidencial de Cristina de Kirchner (2011-2015). En el caso de Bolivia, me focalizo en la primera la presidencia de Sánchez de Losada (1993-1997) y en el primer mandato presidencial de Evo Morales (2006-2010). A partir de la descripción de estas experiencias, se indagan las recientes transformaciones registradas en la región mediante el pasaje del referencial "neoliberal" al referencial "neo-keynesiano"². En pocas palabras, busco estudiar los cambios en los sistema de valores y de creencias que supuso la nacionalización de las empresas privatizadas de producción y comercialización de gas y energía tomando como centro la acción del liderazgo presidencial.

En concreto, el lugar de los liderazgos en el proceso de legitimación de las políticas públicas lo analizo a través de diferentes dimensiones contextuales: a) la articulación de las bases políticas y sociales de apoyo ; b) los recursos de *expertise* ; d) el rol de los actores internacionales. A partir de una mirada que piensa el liderazgo presidencial en su relación con el concepto de la representación política (Rodríguez, 2014 : 16-27), mi lente teórica se inspira en el enfoque cognitivo de las políticas públicas (Muller, 2000 : 189-208) y recupera el análisis discursivo de

1. El proceso de legitimación será acá definido como la construcción de la popularidad del liderazgo. Esto supone que la legitimación será entendida a partir de la articulación de la base del consenso colectivo en la cual se funda la emergencia, la constitución y la consolidación del liderazgo. Para un análisis detallado del concepto de la legitimación, ver J. Lagroye (1985 : 395-468).

2. Según P. Muller : *"Elaborar una política pública supone antes que nada la construcción de una representación, de una imagen de la realidad sobre la cual se pretende intervenir. Es en relación con esta imagen cognitiva que los actores organizan su percepción del problema, confrontan sus soluciones y definen sus propuestas de acción: esta visión del mundo es el referencial de una política"* (P. Muller, 1990 : 62). Se aclara que todas las traducciones del francés al español fueron realizadas por el propio autor. Para un estudio sobre la relación entre esta idea y los conceptos de "paradigma" y de "sistema de creencias" ver Y. Surel (1998: 178-191).

las políticas públicas (Durnova y Zittoun, 2013 : 569-577; Bevir, 2013 : 603-623; Fischer, 2013 : 579-601) utilizando una estrategia metodológica comparativa que prioriza la descripción e interpretación densa de los casos de estudio (Skocpol y Sommers, 1980 : 174-197). En definitiva, a partir de este ejercicio de reflexión, mi meta es dar cuenta de las mutaciones en las democracias latinoamericanas proponiendo, a partir de la consideración de la categoría del liderazgo, nuevas herramientas de análisis e interpretación en el estudio de las políticas públicas en un "tiempo largo" (Genyies y Hassenteufel, 2012 : 89-115) y desde una perspectiva interpretativa en clave comparada.

Partiendo de estas líneas de investigación, mis metas en este trabajo en particular son más modestas. Lo que pretendo es pensar el marco teórico/metodológico para examinar los procesos mencionados. Para ello presentaré en un primer momento el estudio de la categoría de liderazgo para pensar, después, su inscripción en el análisis cognitivo de las políticas públicas. Finalmente, con un fin descriptivo, presentaré muy brevemente mis casos de estudio.

2. EL LIDERAZGO POLÍTICO : RECORRIDO TEÓRICO³

El estudio sistemático del fenómeno del liderazgo ha ocupado un lugar marginal en la ciencia política tradicional (Blondel 1987 : 2). En efecto, hasta mediados de la década del setenta, su tratamiento quedó prácticamente excluido de la reflexión académica⁴ en favor del apasionado interés que despertaron diferentes conceptos, como los de poder, autoridad y dominación, con las cuales la idea del liderazgo ha compartido evidentes aires de familia. Sin embargo, luego de tan llamativo silencio, para mediados de los años sesenta, y a la luz de los diferentes procesos históricos que marcaron el período de la segunda posguerra, pareció consolidarse un escenario de debate autónomo sobre la categoría de liderazgo político con sede en la ciencia política norteamericana. Los aportes realizados desde este enfoque permitieron revalorizar el estudio sobre el rol de los líderes en nuestras modernas democracias

3. Aclaremos que se recupera en este apartado parte del estudio teórico conceptual ya desarrollado en Rodríguez (2014).

4. Según lo planteado por Natera Peral (2001: 19), el desinterés de la ciencia política respecto del tema del liderazgo se explica por el predominio de posiciones normativas y de visiones afines a la corriente estructural-funcionalista. Así, si para los teóricos clásicos, cuyas reflexiones se centraban en cómo lograr estabilizar el gobierno de la ley, el estudio de los líderes se presentaba como una regresión indeseada, y un patente contrasentido, para los autores más representativos de la ciencia política contemporánea, el desinterés en los mismos se justificaba en virtud de la centralidad que ocuparon, en sus análisis, los procesos estructurales de corte impersonal. Sobre este punto ver también Ruscio (2004 : 9-16).

logrando asegurar, al mismo tiempo, la hegemonía mundial de esta perspectiva sobre las visiones originadas en otras latitudes.

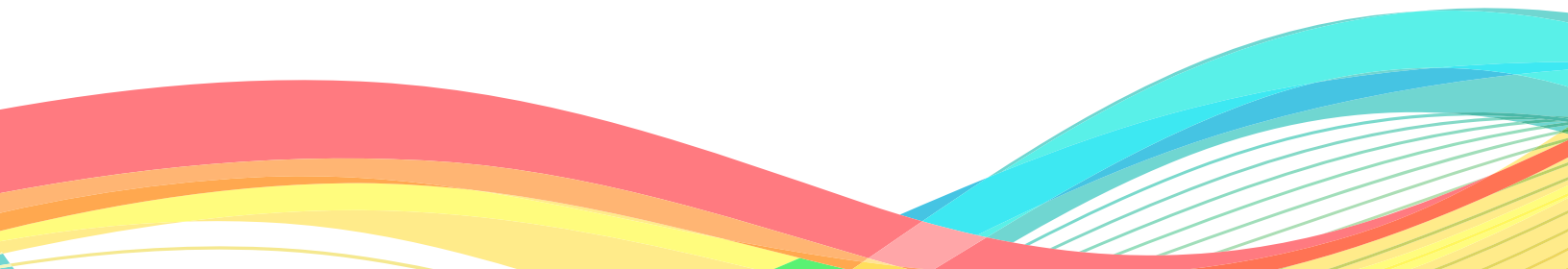
2.1 DEL "ACTOR" AL "LIDERAZGO"

El nacimiento de una nueva era de lo político definida por la metamorfosis de los lazos de representación distingue a las nuevas escenas democráticas en las que se inscribe el liderazgo político contemporáneo. La "individualización de lo social" (Rosanvallon, 1995 : 187-213)⁵ y el origen de un "nuevo espacio público" (Bregman *et al.*, 1989 : 9-13) son procesos que revalorizaron el lugar del liderazgo presidencial en las escenas democráticas : más que nunca éste deviene la fuente de unificación, de transformación y de (re)creación de sociedades mediatizadas donde los nuevos líderes asientan su legitimidad en una serie oscilante de popularidades transitorias (Fabbrini, 2009 : 7). Más que nunca también, en este marco, la acción instituyente del liderazgo se revela en la acción de permanente (re)constitución de los lazos de representación con la ciudadanía por fuera de los canales partidarios tradicionales (Manin, 1995 : 281).

En este nuevo contexto: *"¿de qué manera la acción pública (a pesar de la ausencia de racionalidad y coherencia) logra producir un orden legítimo?"* Esta pregunta formulada por Pierre Muller (2000 : 192) está en el centro de la perspectiva cognitiva en la que se inscribe este trabajo para pensar el liderazgo y las políticas públicas. Así, recuperando las críticas a las *policy sciences* de los años sesenta (Genieys y Hassenteufel, 2012 : 90) me pregunto por el rol de los actores políticos en la legitimación de una política pública a la hora de construir marcos válidos de interpretación. Es decir que mis interrogantes giran en torno de aquellas prácticas discursivas que definiendo la acción pública otorgan un sentido a lo social reconstituyendo el trazado simbólico de toda comunidad política y recreando, de este modo, la forma -siempre histórica- del "vivir-juntos" (Durnova y Zittoun, 2013 : 569). No obstante este interés, y a diferencia de la mayoría de estudios cognitivos, este proceso será pensado aquí a partir de la noción de liderazgo político. A la hora de abordar esta noción cabe presentar, para empezar, su relación con la categoría del "actor".

"Utilizar la noción de actor significa que partimos de la hipótesis de la autonomía relativa de la capacidad de acción de un individuo efectuando elecciones estratégicas en un contexto dado que no lo limita completamente" (Hassenteufel, 2011 : 116). Según este autor, se plantea así una diferencia respecto de la teoría del agente, propia a la sociología estructuralista de la teoría

5. Según este autor, este proceso está ligado al fenómeno de la exclusión, problema capital del siglo XXI, y a la emergencia en consecuencia de sociedades cada vez más opacas, menos descifrables (Rosanvallon, 1995 : 206-210).



del campo político de Bourdieu (1981 : 3-24), pero también respecto de la perspectiva individualista del "homo oeconomicus" perteneciente a la visión de la elección racional. Es decir que se considera que las condiciones estructurales, siempre presentes en todo contexto histórico y social no anulan completamente la capacidad de actuar de los actores políticos, pensados en su naturaleza colectiva⁶ y, al mismo tiempo, dicha acción no es pensada en su exclusiva referencia a la lógica instrumental. En definitiva, la diferencia esencial entonces entre la idea del actor y el concepto de liderazgo acá propuesta es que este último será pensado como una relación social.

Respecto de este concepto, según Weber (2004 [1918]:148), los líderes son aquellos que logran despertar un reconocimiento social como resultado del establecimiento de una decisión política⁷. Frente a ella se presentan como responsables construyendo un tipo de consenso. En consecuencia, el liderazgo, a diferencia de lo planteado por la perspectiva psicologista, no pueden ser estudiado en función exclusiva de los atributos personales del líder sino también en razón de su capacidad para generar la adhesión de los seguidores en un contexto histórico dado. La idea del reconocimiento se ubica así en el centro de la argumentación weberiana, pero también la idea de la decisión mediante la cual se recrea la comunidad política.

Para pensar ahora esta última idea, recupero acá las críticas formuladas por Cohen (1999 : 75-79) al modelo de la decisión racional. En pocas palabras, la primera de ellas remite al hecho de entender la acción del Estado como el resultado mecánico y directo de una voluntad única, la voluntad presidencial. Al contrario, el Estado es aquí concebido como un campo de lucha entre diferentes intereses en conflicto encarnados por una variedad de actores de diferente tipo, políticos y administrativos. La decisión estatal está así entonces condicionada por un contexto histórico a partir del cual se recrea una idea del interés público -siempre contingente- que se poco corresponde con el principio de la maximización estratégica, del cálculo costo/beneficio, desde el cual la teoría del *rational choice* piensa este proceso. En definitiva, la decisión es un proceso colectivo que escapa a la intención, identificable o no de una sola voluntad humana, que se revela además en su inscripción contextual y que es el resultado de un conjunto de acciones múltiples, concretas e improvisadas llevadas a cabo por un grupo complejo de actores de diverso tipo.

6. Se atiende de esta forma a una de las limitaciones de la mirada cognitiva, según Genieys y Hassenteufel (2012 : 91-94), centrada en el rol de los actores individuales a través de la categoría de los "intermediarios".

7. Cabe mencionar que la idea del liderazgo político no aparece de manera explícita en la obra de Weber. De hecho en ella sobrevive una clara tensión entre la posibilidad de pensar al líder en razón de sus heroicas capacidades excepcionales, como principio de validación de su autoridad carismática, y la posibilidad de superar este esquema concibiendo la objetivación de este tipo de dominación. Para una reflexión general sobre las tensiones presentes en la idea weberiana del carisma, ver Tucker (1968 : 731-756) y Monod (2012 : 33-53).

2.2 EL LIDERAZGO PRESIDENCIAL Y LA ACCIÓN PÚBLICA

En este marco, el establecimiento del liderazgo político supone la (re)creación de un lazo de tipo representativo, esto es, la invención y la reproducción de una relación particular entre los representantes y los representados donde su existencia supone la identificación de los ciudadanos con la figura del líder recreando en este movimiento el principio del « *vivre-ensemble* » como pilar en clave simbólica de toda forma de orden político. Al pensar al liderazgo como una relación se recuperan, por un lado, los diferentes aportes realizados por la teoría de origen norte-americano inspirada en el enfoque weberiano⁸. Pero, por el otro, se establece una distancia respecto de ella al asociar el concepto de liderazgo con el de la representación política. Esto supone en pocas palabras la revisión crítica de ciertos aspectos constitutivos del neo-institucionalismo de las elecciones racionales⁹, perspectiva dominante en el análisis de la academia anglosajona. Me propongo presentar ahora en primer lugar una rápida definición del concepto de representación política para luego señalar las diferentes limitaciones que desde mi visión definen a la “perspectiva norteamericana”¹⁰

Tomando en cuenta las diferentes acepciones desde las cuales se ha pensado analíticamente la representación política¹¹ -y del recorrido histórico conceptual que la ha definido¹²- la misma se entenderá acá como un tipo de lazo definido por un doble movimiento (Laclau 1998: 101-103). Uno de ellos es de tipo descendente, de los representantes a los representados, en tanto las identificaciones, los intereses y las demandas de estos últimos asumen siempre una forma incompleta y transitoria (revelando la capacidad instituyente del liderazgo); el otro es de tipo ascendente, de los segundos a los primeros, en tanto ninguna decisión política opera

8. Entre los diferentes trabajos de esta escuela podemos mencionar, entre otros, el estudio de MacGregor Burns (1978).

9. Según una de las tres variantes del neo-institucionalismo de la elección racional presentado por Hall y Taylor (1997 : 469-496).

10. En realidad, antes que hablar propiamente de una perspectiva de análisis, lo que supone la estructuración de una visión a partir de la definición de una línea de interpretación sistematizada, cabe hacer referencia a un conjunto de trabajos posibles de ser reagrupados en función de su origen al interior de la ciencia política americana y en razón de compartir diferentes principios de lectura a la hora de pensar el fenómeno de los liderazgos políticos

11. Según el clásico estudio de Hanna Pitkin, y partiendo de una concepción de tipo formalista, la representación es posible de ser clasificada a partir de dos conceptos que remiten a ambos polos de la relación representantes-representados: por un lado, a partir la idea de la autorización, la cual supone, en sintonía con la concepción hobbesiana, la creación por delegación de una autoridad representativa; y por el otro, en referencia al concepto de la responsabilidad, el cual se funda, a diferencia del primero, en la rendición de cuentas del representante frente a los representados (Pitkin 1985: 214 y ss).

12. Me refiero con esto al examen del devenir histórico que fue alimentando la idea moderna del concepto de representación. Para un estudio de este proceso, ver Mineur (2010 : 94-128).

en el vacío contextual (inscribiendo históricamente y limitando socialmente dicha capacidad). Representar nunca es meramente re-presentar, es decir, que no supone sólo volver a presentar lo ya dado, sino que su ejercicio y despliegue es también constitución, institución y creación de aquello que es representado (Pousadela 2005: 17 y ss)¹³

En la visión dominante sobre el liderazgo político su acción se expresa -casi exclusivamente- en la posibilidad de que la misma no quede subsumida en las estructuras que condicionan y organizan el curso de la historia. Se afirma entonces la capacidad de agencia, y la idea de un devenir histórico que escapa a patrones preestablecidos, pero sin que ello suponga que se presente analíticamente el verdadero carácter instituyente que define al liderazgo político (Rodríguez, 2014 : 16-18). Es decir que la perspectiva anglosajona no piensa a esta categoría como la constitución de una figura y de un lazo representativos constitutivos del proceso en el cual se configuran los sentidos que organizan históricamente una comunidad política. En otras palabras, si bien estos planteos no dejan de reconocer la capacidad de maniobra que define al liderazgo respecto de los condicionamientos que caracterizan a cada entorno político y social, y remarcan, a su vez, la posibilidad de que los líderes ejerzan una influencia sobre la realidad, este proceso es presentado en términos de un juego estratégico de actores con intereses definidos que interactúan sobre la base del cálculo, en un marco donde la política queda limitada a un proceso de intercambio de tipo utilitario entre los diferentes actores políticos y sociales (*the log-rolling*) y la representación se agota en su carácter expresivo. La dimensión que aparece resaltada entonces en el tipo de relación entre los líderes y sus seguidores es la posibilidad de realizar prácticas de negociación, logrando la maximización de los fines, en un contexto donde los actores -y sus demandas- aparecen como dados, como ya establecidos. Y si estos estudios se aventuran a ir más allá del marco más clásico del *rational choice* considerando otro tipo de dimensiones, la opción analítica resulta ser pensar ahora al liderazgo político en función de la posición institucional que ocupa el líder¹⁴.

13. Desde perspectivas distintas esta propiedad del acto de representar es también identificada por Latour (2002 : 143-165).

14. Esto provoca que la categoría de liderazgo pierda su contenido específico. La recuperación de dicha categoría se limita a la estudio de las intenciones de los actores que ocupan diferentes posiciones institucionales de autoridad. La posibilidad de pensar al liderazgo desde otra óptica permite entonces establecer una necesaria diferenciación analítica entre este fenómeno y la idea de la autoridad. Lo dicho nos permite presentar también la distinción propuesta por Fabbrini (2009: 10) entre el liderazgo y el líder. En efecto, como sostiene este autor, mientras que el segundo remite al propio individuo, pensado en su particularidad e investido del poder decisional; al primero se lo concibe más bien como una determinada relación política cuyo fin es promover una determinada decisión en un contexto y en un tiempo específicos.

En pocas palabras, ya sea pensando la dinámica política sobre la base de las interrelaciones de actores predefinidos, o a partir del grado de condicionamiento que la inscripción institucional cumple en este proceso, esta perspectiva adolece de una mirada que queda presa de una idea de la política pensada en puros términos agregativos¹⁵. Como consecuencia de esto resulta extremadamente difícil, a nuestro entender, poder pensar desde esta visión la acción del liderazgo como el despliegue de un proceso representativo que supone tanto la composición de una voluntad común como la configuración de una autoridad política legítima mediante el estudio de las prácticas discursivas.

En definitiva, considerando las mutaciones de los formatos representativos de las actuales democracias, podemos justificar la pertinencia de una mirada teórica que piense al liderazgo a partir de su capacidad creadora para establecer los sentidos que definen a lo social y las identificaciones de los representados (movimiento descendente del acto representativo), sin por ello dejar de considerar cómo el liderazgo se ve condicionado y limitado, en el curso de este proceso, por los trazos que distinguen a toda forma de sociedad en términos históricos e institucionales (movimiento ascendente del acto representativo). La propuesta entonces de pensar al liderazgo a partir de la idea de la representación política queda validada en virtud del movimiento circular que esta noción supone, dotando a nuestro concepto de una naturaleza de tipo relacional. Pero al mismo tiempo, frente al riesgo de caer en una posible confusión entre ambos términos, merece destacarse que, a pesar de dicha asociación, la idea del liderazgo no deja de perder su atributo específico: su capacidad de acción instituyente (Rodríguez, 2014 : 35-38)¹⁶. En otras palabras, el liderazgo será aquí entendido como el fenómeno mediante el cual se crea una "figura representativa"¹⁷ y se construye un "lazo representativo", (re)configurando el contexto histórico/institucional en el que su acción relacional se inscribe.

15. Es decir una idea de lo político opuesta a lo que Lefort (1986: 20) define como *"la puesta en forma de la sociedad"*, esto es: como la institución a través del establecimiento de un sentido de los principios básicos que organizan la comunidad configurando una escena política como espacio simbólico de resolución de los conflictos que la atraviesan.

16. La capacidad instituyente es un atributo que define a todo liderazgo político en una sociedad democrática. La especificidad que distingue a los nuevos liderazgos es que dicha capacidad, dadas las características contemporáneas de nuestras democracias, pierde su carácter revolucionario de antaño y se define en cambio por su constante (re)actualización.

17. La idea de la figura representativa remite a la conceptualización que propone Novaro (2000). En sus propias palabras: *"...Un líder político es una persona representativa en la medida en que es capaz de representar "el bien común" o algún otro ideal que unifique a la comunidad política. La capacidad representativa del líder político se manifiesta en toda su magnitud en el acto de decisión que hace presente y concreta dicha idea..."* (Novaro 2000: 164)

Finalmente, sobre la base de lo planteado, consideramos que el proceso de legitimación de las posiciones de autoridad de los liderazgos políticos a partir del establecimiento de diferentes políticas públicas debe organizarse considerando un doble eje. Uno comprenderá la inscripción del liderazgo en un contexto histórico e institucional¹⁸. En la segunda de estas dimensiones, se indagará de qué modo los liderazgos construyen la unidad política y establecen la simbolización del conflicto a través de la (re)composición discursiva de una determinada idea de comunidad política, instituyendo una nueva realidad¹⁹.

3. LOS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN Y DE NACIONALIZACIÓN DE LOS HIDROCARBUROS EN BOLIVIA Y EN ARGENTINA

Los gobiernos de Carlos Menem (1989/1999) en Argentina y el gobierno de Gonzalo Sánchez de Losada (1993/1997) en Bolivia se inscriben en el proceso de reformas estructurales de mercado que experimentaron buena parte de los países latinoamericanos desde finales de la década de los ochenta (Torre, 1998). En sintonía con tendencias de corte mundial, se configuraron así las bases en América Latina para el establecimiento de una representación de la sociedad fundada en la legitimación del mercado como su principio privilegiado de autorregulación. Se afirmó una nueva forma de pensar y de concebir la relación entre la política y la economía donde el patrón estatal de organización dejó su lugar a un nuevo principio: el imperio de las puras fuerzas mercantiles como dispositivo estructurante de la comunidad política. Este conjunto de representaciones, que buscaron dar un nuevo sentido a la sociedad, fueron impulsadas y avaladas mediante las políticas directivas de los principales centros del poder mundial, y fueron sistematizadas en lo que se conoció como el "Consenso de Washington" (Williamson, 1993 : 1329-1336).

18. Según Hassenteufel, "[...] el término contexto es una "caja negra" o una expresión atrapa-todo en el análisis de las políticas públicas, a veces utilizado para designar todo aquello que no podemos explicar, principalmente en el marco de los análisis del cambio en la acción pública. ¿Por qué conservar esta noción? El contexto designa todo aquello que es exterior a las interacciones entre los actores de una política pública (y que ellos no controlan) pero siendo al mismo tiempo dependiente de ellos dado su carácter construido. Si un contexto se corresponde en parte con un conjunto de elementos mesurables y objetivables [...] es también una representación mental" (Hassenteufel, 2011 : 149). Según este mismo autor (2011 : 150), es posible distinguir seis tipos de contextos que tienen un efecto sobre la acción pública. Los contextos socio-demográficos, estatales y científicos son relativamente estables en el mediano plazo, en cambio, los contextos económicos, políticos e internacionales son más coyunturales. Más específicamente, el contexto político remite a los procesos electorales, la dinámica legislativa, el nivel de popularidad de los gobernantes y, finalmente, a la presencia o a la ausencia de movilizaciones sociales.

19. Para una presentación esquemática de esta propuesta de análisis, ver el cuadro 1.

Dicho consenso estableció la necesaria instrumentación por parte de los Estados nacionales de distintas medidas que dieron cuerpo al programa neoliberal de gobierno. La disciplina fiscal constituyó una de las metas privilegiadas por dicho programa. Se buscó de este modo atender a la crónica situación presupuestaria de buena parte de los Estados latinoamericanos de forma de poder lograr neutralizar los efectos explosivos que generó, en estos países, la nociva combinación de prolongados periodos de endeudamiento público y acelerados ciclos inflacionarios. Pero además, la posibilidad de alcanzar el despliegue armónico entre la consolidación de la democracia procedimental y el desarrollo económico supuso la aplicación de políticas de liberalización de los tipos de interés, del comercio internacional y de la entrada de inversiones extranjeras directas. Este conjunto de medidas, junto con las políticas de privatización de los activos públicos y la desregulación en general de la actividad económica, condensaron el núcleo duro del programa de reforma estructural que se aplicó durante la década del noventa, con diferentes grados de intensidad, en buena parte de los países del continente latinoamericano. La revalorización de los líderes ejecutivos, en el marco de las democracias delegativas (O'Donnell, 1991 : 25-40), acompañó la puesta en marcha de este proceso de transformación en clave mercantil en un marco donde la acción de nuevos actores internacionales en el escenario de una economía globalizada redujeron dramáticamente los márgenes de acción autónoma del Estado nacional. Partiendo de estos principios se fue componiendo un nuevo tipo de imaginario en América latina, una nueva trama de sentidos, en la cual se inscribieron y definieron los procesos de privatización de la producción y comercialización de hidrocarburos que llevaron a cabo las administraciones presididas por Menem en Argentina y por Sánchez de Losada en Bolivia.

En el caso del primero, este proceso de venta de activos públicos se inicia de forma general con la reforma del Estado en 1989 y fue tomando forma en particular desde 1992 con la aprobación en la asamblea legislativa del proyecto de privatización parcial de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Hacia fines del año siguiente, el Estado nacional controlaba apenas el 20% de sus acciones y los Estados provinciales el 12% de la empresa, que ya había dejado de ser una sociedad estatal para ser una sociedad anónima (Novaro, 2009 : 433). La privatización culminó en 1999 cuando el Estado argentino decidió la venta total de sus activos al grupo multinacional de origen español Repsol. En efecto, ya desde fines de los años ochenta, YPF había dejado de cumplir el mandato de asegurar a los argentinos un abastecimiento estable de petróleo, gas y sus derivados (Gadano, 2013 : 119). De este modo, la empresa emblema del Estado argentino que en los años veinte y treinta logró competir con los grandes empresas comercializadoras internacionales (Standard Oil y Shell), pasaba ahora a manos privadas, permitiendo aliviar el estado crónico de las cuentas públicas en el marco de los nuevos condicionamientos impuestos por la política de convertibilidad. Desde la retórica discursiva menemista, el proceso de privatizaciones se legitimaba en virtud de representar la única salida posible respecto de aquel pasado

prebendista, propio del dirigismo estatista y como el camino necesario para poder entrar en la era del desarrollo, del progreso y de la modernización, ahora abierta al mundo²⁰. Estos mismos dispositivos discursivos de legitimación estuvieron también presentes en el caso boliviano, aunque el marco regulatorio del proceso privatizador no fue el mismo. El proceso de privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) comenzó en 1993 y culminó en 1996 cuando el parlamento boliviano decidió su aprobación. La capitalización de la empresa YPFB supuso la división de la compañía pública de petróleo en tres empresas de capital mixto, bajo control privado y una última de capital público que quedó bajo la órbita del Estado. La particularidad de este proceso fue así que aunque el Estado era *de jure* el propietario de los yacimientos, daba al capital privado todos los derechos de propiedad sobre el petróleo extraído (Vargas Suarez, 2009 : 11-34)²¹.

Casi una década después, la emergencia de los liderazgos presidenciales de Evo Morales y de Cristina Fernández de Kirchner se inscribió en el contexto del "giro a la izquierda" en la región latinoamericana (Paramio, 2006 : 63). En pocas palabras, este proceso remitió a la desarticulación del *referencial* neoliberal, es decir del imaginario vigente durante la década de los noventa y su reemplazo por una nueva trama de sentidos. Sin negar el problema de pensar este proceso como una tendencia unificada, diluyendo las especificidades nacionales (Pousadela, 2012 : 9-30), es importante identificar diferentes quiebres respecto del anterior "consenso neoliberal". Según Lesgart y Souroujon (2008 : 31-62), podemos identificar rápidamente tres dimensiones de ruptura: la revalorización del conflicto como constitutivo de la

20. La referencia al nuevo orden mundial que resultó de las radicales transformaciones que marcaron al escenario internacional a principios de la década de los noventa está presente de manera recurrente y sistemática en las alocuciones públicas del presidente Menem. La Argentina, en este marco, se adaptaba, se insertaba plenamente en el mismo sobre la base del respeto inquebrantable de sus nuevos principios constitutivos. Como afirma Menem en el siguiente extracto: *"...El país se pronuncia por su reforma interna. El país se pronuncia por su salida al mundo. En tiempos de una velocidad inédita se configura un nuevo país. A escala de un mundo totalmente nuevo. Una Argentina activa en transformación, que no es tan solo mera espectadora de estas mutaciones internacionales. Una Argentina protagonista de este nuevo orden internacional surgido de la caída del muro de Berlín, la liberación de los países del Este, la disgregación de la Unión Soviética y la consecuente fin de la polaridad..."* (Fuente: Palabras del Presidente Carlos Menem frente al Parlamento Europeo, Secretaría de Medios, Prensa y Difusión, República Argentina, 12/2/92). O como también queda ilustrado en el siguiente pasaje: *"...Superada la división del mundo en bloques estratégicos antagónicos, estamos en condiciones de crear un orden planetario bajo la carta de las Naciones Unidas y reglas de juego multilaterales que se adapten a las necesidades de una Economía-Mundo. Entendemos que esta economía mundo ha de integrarse en base a la competitividad basada en la eficacia, con respeto de las indicaciones de mercado y de un sano juego limpio para todos los países industrializados en vías de desarrollo, grandes o pequeños..."* (Palabras del Presidente Carlos Menem en la Asamblea Anual de Davos, Secretaría de Medios, Prensa y Difusión, República Argentina, 29/2/93).

21. Este proceso se desarrolló en virtud de la aprobación de la ley de capitalización (N°1544), la ley de Hidrocarburos N°1689) y de diferentes modificaciones establecidas a la ley sobre la legislación tributaria (N°843).

experiencia democrática, de lo político en su naturaleza reformista y la recuperación de la institución estatal como principio estructurante de la comunidad política.

En definitiva, el acceso al poder por la vía democrática de diferentes liderazgos originarios de diferentes horizontes políticos supuso, en concreto, la desarticulación del precepto neoliberal por el cual *"there was no alternative"* al reino y dominio de las fuerzas naturales del mercado en el marco de las nuevas sociedades globalizadas. La realización de un plan de gobierno que supuso una orientación macroeconómica neo-desarrollista y la recuperación por parte del Estado de algunas de sus antiguas funciones se legitimó, ahora, en su cuestionamiento al programa del consenso de Washington y a sus principales actores internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), con variada intensidad según las diferentes geografías nacionales en el contexto latinoamericano (Levitsky y Roberts, 2011 : 399-426). Al mismo tiempo este proceso fue acompañado por inéditos procesos de movilización política y social que permitieron la reconstitución de los lazos de identificación entre la ciudadanía y los nuevos líderes en el contexto de una "democracia inmediata" (Cheresky, 2006: 61). Los procesos de (re)nacionalización encabezados por parte de Evo Morales en 2006 y por parte de Cristina de Kirchner en 2012 deben comprenderse a la luz de estas transformaciones y en el marco de este nuevo contexto.

Una ciclo de intensas manifestaciones se sucedieron en Bolivia durante el año 2003 reclamando la nacionalización del control de la producción de los hidrocarburos²². Organizaciones campesinas y mineras participaron de violentas revueltas contra el gobierno de Sánchez Losada (2002-2003). Aunque las protestas se generalizaron a causa de la decisión del gobierno de Quiroga Ramírez (2001-2002) de exportar el gas a EEUU y a México, todo un movimiento social se organizó en torno de una demanda más integral: la puesta en cuestión de la propiedad privada de los recursos naturales. La "guerra del gas" provocó la renuncia de Sánchez Losada y la convocatoria de Carlos Masa (2003-2005), su sucesor, a un referéndum popular sobre la cuestión de nacionalización (Arrarás y Deheza, 2005 : 162). Los resultados de dicho referéndum, realizado el 18 de julio de 2004, cristalizaron una vasta mayoría (89% de la población) en favor del control estatal del sector energético y de la derogación de la ley de hidrocarburos 1698, aprobada en 1996. Luego de su realización, nuevas disputas entre el poder legislativo y el ejecutivo generaron una nueva crisis política que termina con la renuncia de Masa en junio de 2005 (Ceppi, 2009 : 73-99). En diciembre de ese mismo año y gracias al triunfo indiscutido alcanzado en las urnas, Evo Morales ocupó la presidencia de Bolivia de la mano de una estrategia electoral centrada en la cuestión de la nacionalización energética (Mayorga, 2006 : 4-13). Cuatro meses después de su investidura, Morales estableció el decreto-ley 28701 mediante el cual se prescribió que: *"los hidrocarburos bolivianos son*

22. Para un análisis de este proceso, ver M. Svampa y P. Stefanoni (2007) y A. García Linera (2008).

bienes nacionales y es el Estado el que detenta su propiedad, su posesión y el control absoluto y total de sus recursos"²³. El Estado Boliviano recuperó el control soberano en materia energética²⁴ al transformarse en accionista mayoritario de las ex empresas privatizadas: Andina S.A., Chaco S.A, Petrobras Bolivia Refinacio S.A., Transredes S.A. y la Compañía de Logística de Hidrocarburos de Bolivia S.A. Aunque esta acción permitió la afirmación de la autoridad política presidencial, la misma provocó también toda una serie de conflictos en el seno de la sociedad boliviana (Mayorga, 2011 : 429-455). La razón principal de estas nuevas tensiones sociales fue la distribución regional de los recursos energéticos entre la región oriental y la occidental. Estos enfrentamientos se intensificaron en el marco del tratamiento de la reforma constitucional lanzada por el gobierno en 2007 y aprobada en 2009. Sin embargo, a pesar de este período de inestabilidad política, cinco años más tarde, Evo Morales obtuvo su tercera victoria consecutiva logrando, incluso, sumar el voto de los sectores opositores a su plan de gobierno (Humeres Paniagua, 2014 : 5). No obstante esto, la futura y segura salida de Morales en 2017, como consecuencia de la derrota oficialista en el referéndum sobre la reelección indefinida, realizado en febrero de 2016 abre de cara al futuro un interrogante respecto de la continuidad y viabilidad de esta política pública.

En la Argentina, luego de la crisis económica, política y social de diciembre 2001, el gobierno de transición presidido por Eduardo Duhalde puso fin al sistema de convertibilidad y a uno de los pilares del heredado modelo neoliberal. Esta nueva orientación se confirmó con la llegada al poder de Néstor Kirchner en abril de 2003. Durante su gobierno, y durante el primer mandato presidido por su esposa, Cristina Kirchner (2007-2011), asistimos al proceso de nacionalización de toda una serie de servicios públicos que habían sido privatizados en la década anterior, como el gas, la energía eléctrica, el agua, las telecomunicaciones. Sin embargo, la nacionalización de la producción petrolera no figuró ni en la agenda pública ni en la agenda gubernamental durante todo este período.

Cristina Kirchner obtuvo, en octubre de 2011, una contundente victoria en las urnas alcanzando el 54% de los sufragios. El gobierno kirchnerista logró así superar una de sus peores momentos causado por la "crisis del campo" en 2008, la derrota en las elecciones legislativas de 2009, y la muerte de su líder fundador, Néstor Kirchner, en octubre de 2010. Sin embargo, a pesar de este éxito político, en el frente macroeconómico diferentes problemas se agravaron. Particularmente, el problema del control de los precios internos, la falta de inversión externo y los déficits en la provisión de energía. En efecto, la ausencia de inversiones de capital ha sido una constante en la gestión de la multinacional Repsol-YPF durante la cual se registró tam-

23. Artículo 1 del decreto ley 28701. Para su versión completa ver : <http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-28701.xhtml>

24. Cabe mencionar como antecedente de dicho decreto, el establecimiento de la ley 3058 aprobada en 2005 y mediante la cual se modifican ciertas reglas en torno de la política de hidrocarburos (Vargas Suárez, 2009 : 19).

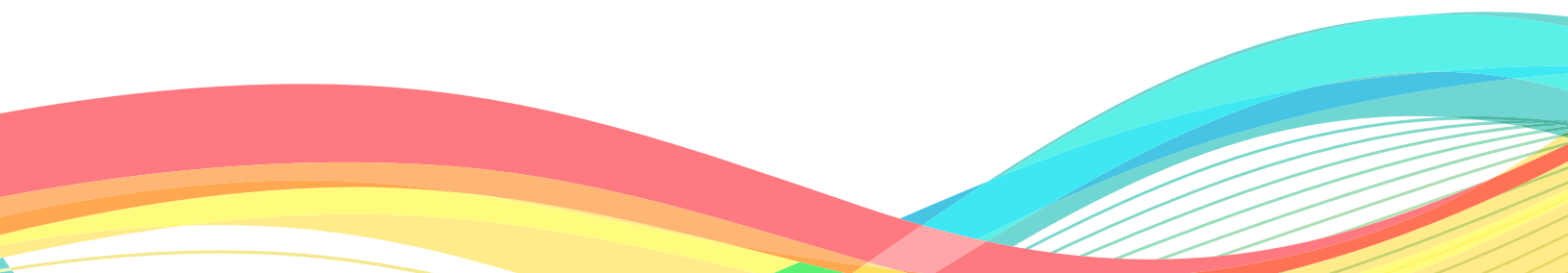
bién una disminución de las reservas y de la producción de hidrocarburos (Informe Mosconi, 2012 : 24-76). En la última década Argentina aumentó así de manera progresiva las importaciones de estos productos y en el curso de los años 2010 y 2011, la falta en el suministro de los combustibles paralizó en diferentes oportunidades la circulación de transportes en el país. El gobierno kirchnerista responsabilizó por esto directamente a la empresa Repsol. En el mes de marzo de 2012, distintos gobiernos provinciales decidieron expropiar diferentes zonas en las que se localizaban yacimientos petroleros bajo la concesión del grupo español. Finalmente, el 16 de abril de 2012 Cristina Kirchner envió un decreto ley al parlamento estableciendo la expropiación del 51% de las acciones de la empresa multinacional Repsol-YPF. 26% de las acciones quedaron bajo control directo del Estado nacional y 25% bajo el control de las provincias petroleras. Finalmente, la ley 26741 fue aprobada el 3 de mayo en las dos cámaras legislativas gracias al apoyo de una vasta mayoría política que incluyó a fuerzas opositoras al gobierno nacional. Desde el kirchnerismo, la medida se legitimó a través de la retórica del liderazgo presidencial en tanto pilar de la "recuperación del patrimonio público" en abierto contraste con "la política del saqueo" específica de los años noventa.

4. CONCLUSIÓN: DESAFÍOS METODOLÓGICOS

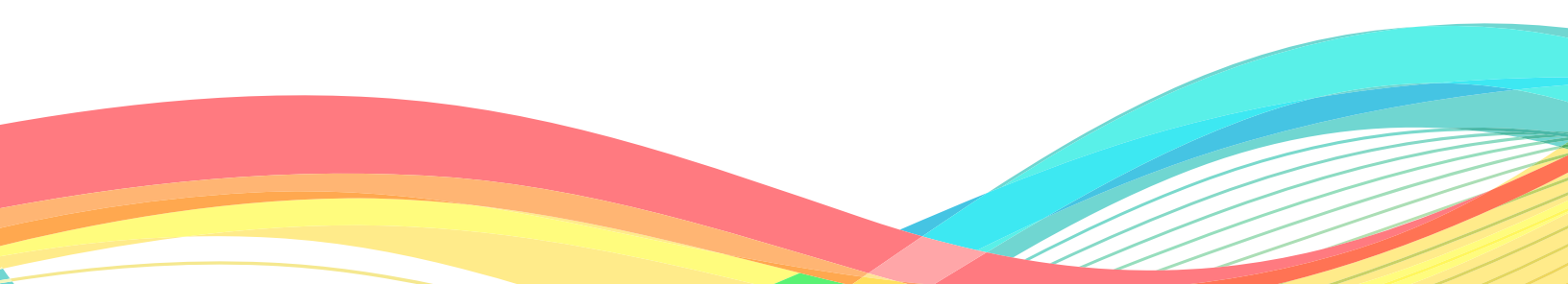
En este trabajo me limité a la presentación de la perspectiva teórica y metodológica en la que se inscribe mi estudio más general sobre los liderazgos presidenciales y las políticas públicas. Particularmente, mi interés reside en el pasaje operado en estas últimas décadas en Bolivia y Argentina de un referencial global "neoliberal", vigente en los años noventa, a otro "neo-keynesiano" establecido en los albores del nuevo milenio. En este sentido, los procesos de privatización y de nacionalización de la producción y comercialización de hidrocarburos son un escenario privilegiado para observar dicha transformación puesto que en los mismos se jugaron aspectos centrales de la configuración de una nueva trama de sentidos formadores de una idea de comunidad desde los años 2000. En este sentido, se propuso una mirada epistemológica de tipo cognitiva atenta a las construcción de las representaciones que encarnan los actores políticos a la hora de legitimar y establecer las políticas públicas; y una estrategia metodológica centrada en el estudio de las prácticas discursivas como vía de acceso a dichas representaciones. En este sentido, a diferencia de los estudios más clásicos en el tema, la presente investigación se centró en el categoría de liderazgo político para pensar este proceso de actualización discursiva.

Para cerrar este breve análisis quisiera evocar diferentes desafíos metodológicos a los que se enfrenta el análisis sobre el liderazgo presidencial en su relación con el establecimiento de las políticas públicas en el contexto de las democracias latinoamericanas. Primero, el problema metodológico del acceso de los sistemas de creencias, de valores que el líder presiden-

cial busca legitimar a través de la circulación de su palabra en el marco del establecimiento de una determinada política pública. En este plano es posible también señalar la dificultad sobre cómo identificar un conjunto de actores políticos, como por ejemplo los expertos, los "intermediadores" (Nay y Smith, 2002 : 47-86) pero también el problema de individualizar los actores sociales que a partir de la movilización participan del proceso de legitimación / des-legitimación de la política pública en cuestión. Segundo, cabe señalar un desafío teórico / epistemológico que supone pensar el liderazgo político superando la dicotomía actor / contexto y su traducción en la deriva voluntarista / estructuralista. Ambos desafíos son aspectos centrales en el marco de una perspectiva que busca pensar la legitimación de las políticas públicas y de las figuras presidenciales a través de las prácticas discursivas en un contexto signado por una acelerada mutación de los lazos representativos de las democracias latinoamericanas.



BIBLIOGRAFÍA

- ARRARAS, Astrid y DEHEZA, Grace. Referéndum del gas en Bolivia 2004. Mucho más que un referéndum. *Revista de Ciencia Política*, 2005, vol. 25, n° 2: 161-172.
- BREGMAN, Dorine, DAYAN, Daniel, FERRY, Jean-Marc et WOLTON, Dominique (dirs.). *Le nouvel espace public*, Hermès, 1989, n°4: 9-13.
- BEVIR, Marck. Une approche interprétative de la gouvernance. Intentionnalité, historicité et réflexivité. *Revue française de science politique*, 2013, vol.63: 603-623.
- BOURDIEU, Pierre. La représentation politique. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1981, vol. 36-37, p. 3-24.
- CEPPI, Natalia, "Hidrocarburos y procesos autonómicos en Bolivia. Factores intervinientes en su fragmentación social", *Ciencia, docencia y tecnología*, 2010, n° 41:73-99.
- CHERESKY, Isidoro. La ciudadanía y la democracia inmediata. En *Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política*, I. CHERESKY (dirs). Buenos Aires: Miño y Avila, 2006, p.61-108.
- COHEN, Samy. Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère. En M.C. SMOUTS (dir.). *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et Théories*. Paris: Presses de Sciences Po, 1999, p.75-102.
- DURNOVA, Anna et ZITTOUN, Philippe. Introduction. Les approches discursives des politiques publiques. *Revue française de science politique*, 2013, vol.63: 569-577.
- FABBRINI, Sergio. *El ascenso del Príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*. Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires, 2009.
- FISCHER, Frank. L'expertise politique et le tournant argumentatif. Vers une approche délibérative de l'analyse des politiques publiques. *Revue française de science politique*, 2013, vol.63: 579-601.
- GADANO, Nicolás. *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: desde los inicios hasta la caída de Perón*. Buenos Aires: Edhasa, 2006.
- GADANO, Nicolás. YPF y el petróleo latinoamericano, *Revista Nueva Sociedad*, 2013, n°244: 113-121.
- GARCIA LINERA, Alvaro. *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2008.
- GAVADA, Marc. Etnocidio petrolero en Bolivia. *Theomai*. Red Internacional de Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo, 2005, n°12, <http://revista-theomai.unq.edu.ar/numero12/artgavalda12.htm>
- GENYIES, William y HASSENTEUFEL Patrick. Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites. *Gouvernement et action publique*, 2012, n°2: 89-115.
- HALL, Peter y TAYLOR, Rosemary. La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue Française de Science Politique*, 1997, n°3-4: 469-496.
- 

HASSENTEUFEL Patrick. Sociologie politique : l'action publique. Paris: Armand Colin, 2011.

HUMERES PANIAGUA, Roxana. Les élections en Bolivie : les défis du troisième mandat de Morales. Observatoires des Amériques, 2014, vol. 4, n°5: 1-13.

LACLAU, Ernesto, Deconstrucción, pragmatismo y hegemonía. En M.CHANTAL, (comps), Deconstrucción y pragmatismo, Buenos Aires: Paidós, 1998, p. 97-136.

LAGROYE, Jacques. La légitimation. En M. GRAWITZ et J. LECA (dirs). Traité de science politique. Paris: PUF, 1985, p. 395-468.

LATOUR, Bruno, Si l'on parlait un peu politique ?. Politix, 2002, vol. 15, n°58: 143-165.

LE BART, Christian. L'ego-politique. Essai sur l'individualisation du champ politique. Paris: Armand Colin, 2013.

LEVITSKY, Steven and KENNETH, Roberts (eds). The Resurgence of the Latin American Left. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011.

LESGART, Cecilia y SOUROUJON, Gastón, 2008. Democracia, política y conflicto. Apuntes teórico-políticos sobre el cambio en el clima político-cultural en la última década. En A. FERNÁNDEZ y C.LESGART, La democracia en América latina. Partidos Políticos y Movimientos Sociales. Rosario: Homo Sapiens, p. 31-62.

MACGREGOR BURNS, James. Leadership. New York: Harper & Row, 1978.

MANIN, Bernard. Principes du gouvernement représentatif, Paris: Flammarion, 1996.

MAYORGA, Fernando. El gobierno de Evo Morales. Entre el nacionalismo y el indigenismo. Revista Nueva Sociedad, 2006, n° 206: 4-13.

MAYORGA, Fernando. El gobierno de Evo Morales: crisis políticas y respuestas plebiscitarias. En I.CHERESKY, (comps), Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI, Buenos Aires: CLACSO, 2010, p.429- 455.

MONOD, Jean-Claude. Qu'est-ce qu'un chef en démocratie ? Politiques du charisme. Paris: Seuil, 2012.

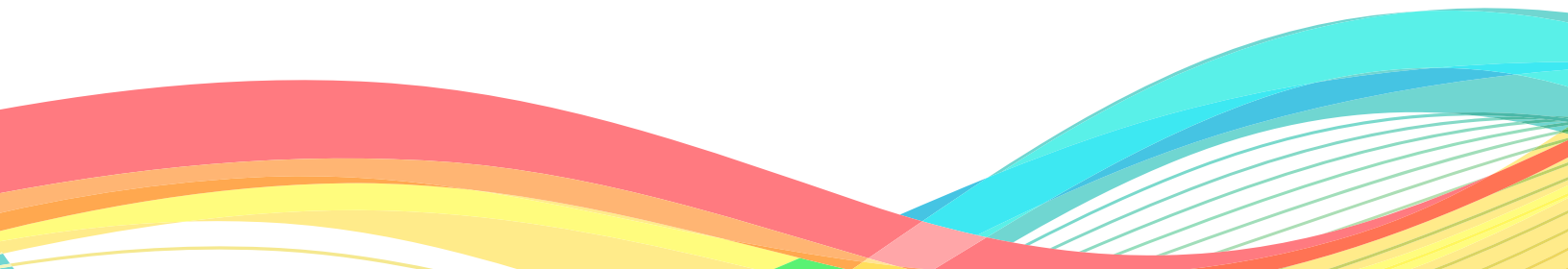
MINEUR, Didier. Archéologie de la représentation politique. Paris: Presses de Sciences Po, 2010.

MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. Revue française de science politique, 2000, n°2: 189-208.

NAY, Olivier y SMITH, Andy. Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution. En O.NAY et A.SMITH, Andy. (dir.), Le Gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique, Paris: Economica, 2002, p.47-86.

NOVARO, Marcos. Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas. Rosario: Homo Sapiens, 2001.

NOVARO, Marcos, Argentina en el fin de siglo. Democracia, Mercado y Nación (1983-2001). Buenos Aires: Paidós, 2009.



- O'DONNELL, Guillermo. ¿Democracia delegativa?. *Novos Estudos*, 1991, n° 31: 25-40.
- PARAMIO, Ludolfo. El giro a la izquierda y regreso del populismo. *Nueva Sociedad*, 2006, n° 205: 63-74.
- POUSADELA, Inés, Introducción. En AA.VV, *Las izquierdas latinoamericanas. De la oposición al poder*. Buenos Aires: CLACSO, 2010, p. 9-30.
- RODRIGUEZ, Darío, El liderazgo y las nuevas formas políticas. Balance teórico y lente conceptual. Colección Documentos de Trabajo, Instituto Iberoamericano, Salamanca, 2014, n°23: 1-47.
- ROSANVALLON, Pierre. *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris: Seuil, 2006.
- RUSCIO, Kenneth. *The leadership dilemma in modern democracies*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2004.
- SKOCPOL Theda y SOMERS Margaret, *The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry*. *Comparative Studies in Society and History*, 1980, vol. 22, n° 2: 174-197.
- SKOWRONEK, Stephen. *The politics presidents make. Leadership from John Adams to Bill Clinton*. Massachusetts: Harvard University Press, 1993.
- SUREL, Yves. Idées, intérêts et institutions dans l'analyse des politiques publiques. *Pouvoirs*, 1998, n°87: 178-191.
- SVAMPA, Maristella y STEFANONI, Pablo. *Bolivia. Memoria, insurgencia y movimientos sociales*. CLACSO, Buenos Aires: El colectivo, 2007.
- TORRE, Juan Carlos. *El proceso político de las reformas en América latina*. Paidós: Buenos Aires, 1998.
- TUCKER, Robert. *The Theory of Charismatic Leadership*. *Daedalus*, 1968, vol. 97, n°3: 731-756.
- VARGAS SUAREZ, Rocío. La nacionalización de los hidrocarburos bolivianos en la presidencia de Evo Morales Ayma. *Revista Latinoamérica*, 2009, vol. 2, n°49: 11-34.
- WEBER, Max. *Œuvres politiques (1895-1919)*, Paris: Albin Michel, 2004 [1918].
- WILLIAMSON, John. *World Development*, 1993, vol. 21, N°8: 1329-1336.

OTRAS FUENTES

Informe Mosconi, 2012, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, República Argentina.

Rodríguez, Darío (2017). "Los liderazgos y la legitimación de las políticas públicas. Argentina y Bolivia en perspectiva comparada: una aproximación teórico/metodológica", en *Desafíos democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada 1*, compilado por Lucca, J. B.; Peixoto de Oliveira, R. y Fernández de Lara Gaitán, A., UNR Editora, Rosario. Páginas 202-220.

DEMOCRACIA, PERONISMO Y PARRICIDIO. MENEM Y KIRCHNER FRENTE A LA IDENTIDAD PERONISTA

Gastón Souroujon

Universidad Nacional de Rosario y Conicet
(Argentina)



RESUMEN

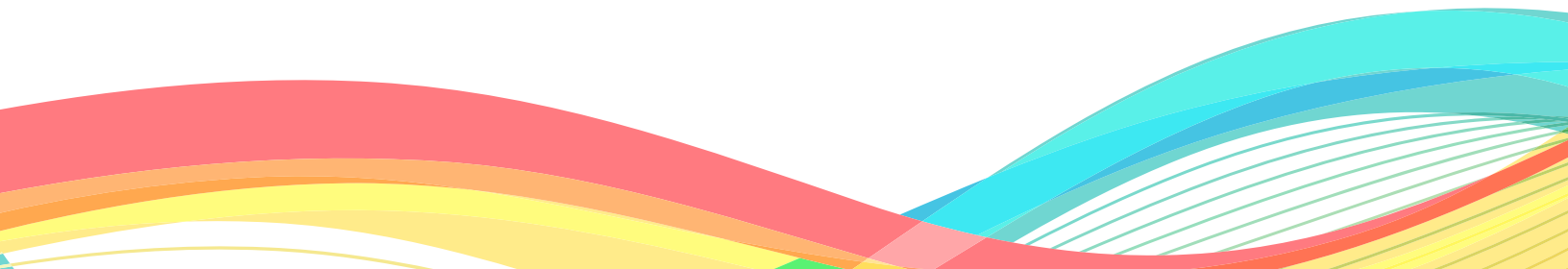
Una de las dimensiones más relevantes para comprender la identidad política es la manera en que la misma trabaja sobre su propia historia, como selecciona, silencia y resignifica los distintos símbolos, rituales y narrativas que componen su tradición. El presente trabajo intenta rastrear la forma en que el menemismo y el kirchnerismo se han relacionado con la identidad peronista y muestra como a pesar de las grandes diferencias entre ambos gobiernos, las dos experiencias presentan similares fluctuaciones en relación a su tradición identitaria.

PALABRAS-CLAVE: DEMOCRACIA, PERONISMO, IDENTIDAD, MENEMISMO, KIRCHNERISMO.

ABSTRACT

One of the most relevant dimensions for understanding political identity is the way in which it works on its own history. The way in which it selects, silences and redefines the different symbols, rituals and narratives that shape its tradition. This paper attempts to trace how the menemism and the kirchnerism have been related with the Peronist identity and illustrates how however the great differences between both governments, the two experiences show similar fluctuations in relation to their identity tradition.

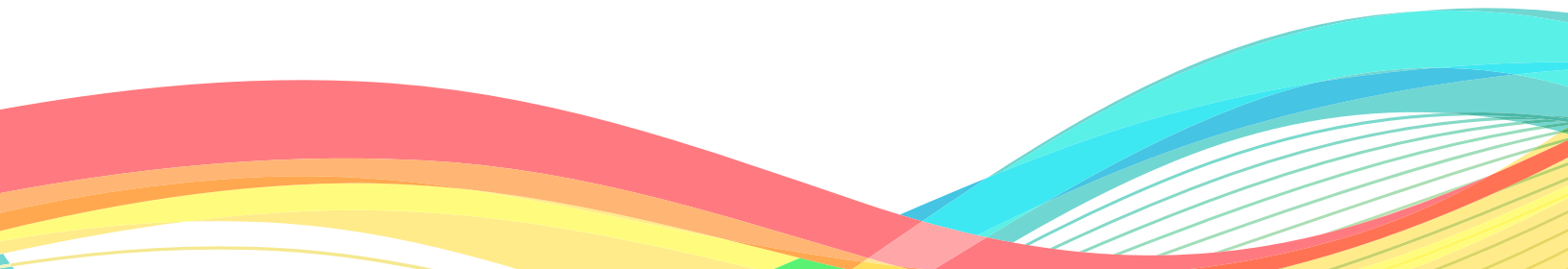
KEY-WORDS: DEMOCRACY, PERONISM, IDENTITY, MENEMISM, KIRCHNERISM.



Allende todas las precariedades y limitaciones institucionales, financieras y sociales que acompañan la práctica de la ciencia política en Argentina, es conveniente reconocer que el mundo de la politología en este país posee un privilegio distintivo, comparte territorio con uno de los fenómenos más singulares y problemáticos del universo político: El Peronismo. Afirmación que no debe ser leída como un signo más de la reconocida soberbia que caracteriza a este país. Sólo basta leer la siguiente cita para acordar sobre el carácter misterioso que esconde El Peronismo «... la entidad denominada «partido peronista», que en ningún momento se ajustó a los modelos propios de los partidos liberal-democráticos: instrumento electoral en el decenio fundacional; partido proscripto entre 1955 y 1973; fuerza política que estalló internamente entre 1973 y 1976; movimiento congelado durante la dictadura militar y dirigido por el ala sindical al llegar la democracia, cuyas luchas de reconstrucción fueron parcialmente exitosas; conjunto de partidos provinciales y municipales aunados apenas por recuerdos históricos bajo el menemismo y la experiencia neoliberal» (Sidicaro, 83: 2011).

Las palabras anteriores dan cuenta de dos elementos que se entrecruzan para delinear los contornos de esta singularidad, la perdurabilidad en el tiempo de la identidad peronista y su amplia elasticidad, su capacidad camaleónica de transformarse ocupando los distintos extremos del arco iris ideológico, aunque casi nunca ocupando posiciones centristas (Ostigüey, 1997). El primer elemento junto con la fuerza que aún posee esta identidad en ciertos sectores de la sociedad, asemejan al peronismo con un fenómeno religioso, más aún si reparamos en la existencia de elementos litúrgicos, mártires y ritos en los que se exterioriza y se proyecta esta identidad. Pero es el segundo elemento el que habilita la permanente vigencia del peronismo, el que impide que a pesar de su vejez este se cosifique en un cumulo de recuerdos y especialmente el que signa en el mediano plazo su carácter impredecible. En este orden, era impensable tanto en 1988, antes de las internas del Partido Justicialista, como en el 2002, en el medio de la fragmentación del sistema partidario como un efecto de la crisis política, las características del orden que pocos meses después se plasmaría con Menem y con Kirchner respectivamente.

Evidentemente la introducción de un jugador con estas particularidades en el tablero democrático le otorga a ésta una dinámica muy difícil de aprehender, en primer lugar porque refuerza el carácter fundacionalista que persigue a la política democrática argentina (Aboy Carlés, 2001, 2005) inaugurando una temporalidad cíclica de crisis, cambios de rumbos radicales y estabilidad, que con distintas especificidades se viene repitiendo desde 1983, para solo limitarnos a la historia reciente democrática. En este sentido la democracia argentina no es una democracia joven sino adolescente que aún se encuentra buscando su identidad en medio de cambios bruscos. En segundo lugar porque como sugiere Torre (2004) cuando el peronismo está en el gobierno funciona como un sistema político en sí mismo, vale decir, actúa simultáneamente como oficialismo y oposición tratando así de saciar el campo de lo



representable a partir de sus múltiples rostros, empresa nunca lograda como lo evidencia sus derrotas electorales. A su vez cuando se encuentra fuera del ejecutivo, los partidos que llegan al poder parecen ostentar una gobernabilidad y margen de maniobra muy limitado, ya que su posición es concebida como un castigo transitorio al peronismo por sus errores en el gobierno. En este sentido se refuerza la sensación en el seno de la ciudadanía que la democracia en Argentina es un juego donde muchos pueden participar pero solo el peronismo gobernar.

El errático y quebrantado devenir democrático en Argentina llevó a que en setenta años de historia el peronismo haya accedido al poder en sólo 4 oportunidades, y si excluimos de esta cuenta las distintas presidencias del padre fundador, hallamos sólo dos procesos liderados por gobiernos peronistas ungidos con el voto popular, la experiencia menemista 1989-1999 y la kirchnerista 2003-2015¹. Dos experiencias radicalmente opuestas pero que dan cuenta de las características que hemos venido comentando, elasticidad y perdurabilidad, que moldearon con sus tonalidades la democracia argentina. Sobre las similitudes y diferencias de ambos gobiernos se ha escrito una vasta bibliografía, el personalismo, el decisionismo y el pragmatismo fue visto por algunos como el corazón estructural que cruza a menemismo y kirchnerismo y por ende definiría al peronismo. Y otros han resaltado la inconmensurabilidad de ambos gobiernos al posar su mirada en la dirección que tomaron sus respectivos modelos políticos. Recordemos sucintamente, en tanto el gobierno inaugurado por Carlos Menem introdujo una serie de reformas estructurales siguiendo las directivas de los Organismos Internacionales, que implicaban un achicamiento del accionar del Estado en favor del Mercado y una apertura a las economías internacionales; el gobierno del matrimonio Kirchner, tendería a fortalecer el Estado reestatizando muchas de las empresas anteriormente privatizadas, apostando a un fortalecimiento del mercado interno como motor de crecimiento económico. Sin embargo, consideramos que hay una pregunta que ha sido poco trabajada con el fin de estrechar una comparación entre ambos periodos: de qué manera se relacionó el menemismo y el kirchnerismo con la tradición peronista, cómo fue el juego de reapropiación, de olvido, silenciamiento y recuperación que se dio entre Menem y Kirchner con el peronismo. El camino del interrogante no es la comparación entre los gobiernos de Menem y de Kirchner con Perón, o la supuesta fidelidad de ambos a la esencia de un peronismo verdadero que siempre está en cuestión, sino como estos trabajaron sobre la identidad peronista. Esta problemática fue abordada intensamente tanto para el caso de Menem (Aboy Carles, 2001, Corrales, 2010, Fair, 2009, Palermo y Norvaro, 1996; Souroujon, 2014) como para el caso de Kirchner (Cherny, Feierherd y Novaro, 2010; Lucca, 2011, Montero y Vincente, 2013, Rocca Rivarola 2015), no obstante la profundización de esta comparación es aún un capítulo que amerita ser profundi-

1. Sin embargo debemos remarcar que si sumamos los años de estas dos experiencias, desde el retorno de la democracia en 1983 el peronismo estuvo en el poder un 2/3 del tiempo, 22 años de 33, sin tener en cuenta el año que Duhalde estuvo al mando del ejecutivo.

zado². Creemos que su análisis nos puede brindar algunos elementos novedosos para comprender la lógica del peronismo, y en consecuencia el devenir de la democracia en Argentina con la que éste se encuentra ligado.

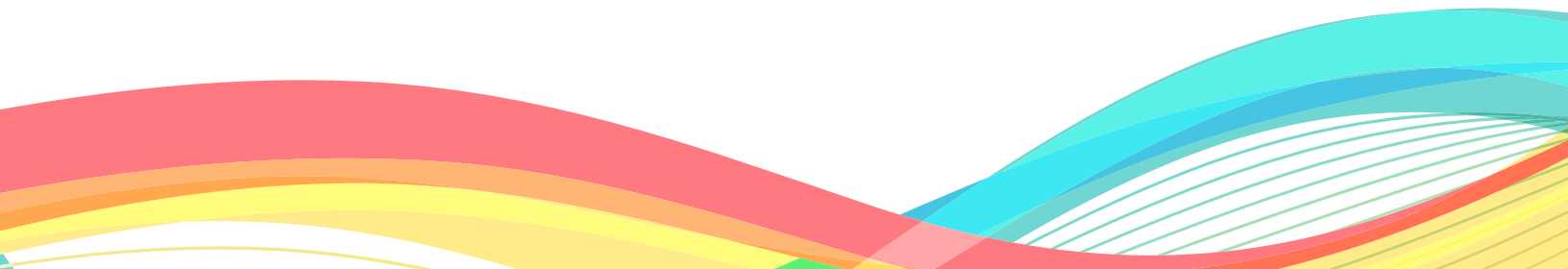
LOS CONJUROS DE LA IDENTIDAD

En los últimos años la problemática de la identidad se ha convertido en un fenómeno que ha convocado los esfuerzos de distintos intelectuales, es justamente la erosión de las identidades sólidas que se produce en las últimas décadas del siglo XX, identidades políticas, religiosas, sociales que estructuraban los esquemas de reconocimiento y comportamiento social y aseguraban un horizonte de inteligibilidad a los individuos, la que alienta esta preocupación. En el registro de las identidades política partidarias es factible encontrar una descripción de lo dicho, en la metamorfosis de la representación que plantea Manin (1998) de una democracia de partidos a una de audiencias. Un análisis detallado de los debates y perspectivas que confluyen en torno a esta categoría nos distanciaría demasiado de nuestro objetivo³, en consecuencia nos limitaremos a recuperar la lectura de Aboy Carlés (2001) y en particular las dimensiones que para el autor constituyen la identidad. La identidad se erige según Aboy Carlés a partir de tres ejes, una dimensión representativa en la cual se inscriben las articulaciones de la unidad interior identitaria, una dimensión de la alteridad por la cual se demarca las fronteras que constituye al exterior constitutivo como límite externo que permite la identidad, y una dimensión de la tradición por la cual el pasado es resignificado en función de la identidad presente. No obstante estos tres ejes se mezclan, se retroalimentan, es sobre el último eje que procuraremos profundizar, para intentar dar cuenta de la pregunta que nos planteamos.

La articulación de una identidad política ex nihilo es un imposible, es un intento condenado al fracaso que sólo puede subsistir por medio de la coacción. Toda identidad debe establecer un juego de rupturas y continuidades, de selección y silenciamiento, de resignificación con las tradiciones identitarias pretéritas, las mismas actúan como capas geológicas que son reactualizadas u olvidadas en el presente. El devenir del peronismo a lo largo de las décadas es un ejemplo ilustrativo de estas modulaciones. Es justamente por esta razón que la otra faz de la identidad, tanto si la pensamos colectivamente como individualmente, es la memoria, Candau (2001:16) señala que entre memoria e identidad se establece una relación

2. El trabajo de D. RODRÍGUEZ (2014) se puede contar como una de los pocos que abordan esta comparación, aunque el núcleo del mismo se centra en las características del liderazgo de ambos presidentes

3. Para un análisis más profundo en torno al problema de la identidad ver B. ANDERSON, 2006; B. BAZCKO, 1998; V. DESCOMBES, 2015; P. RICOEUR, 1996; CH. TAYLOR, 1996



dialéctica, por una parte la memoria es generadora de identidad y anterior a ésta, pero por otra la identidad se erige como marco de selección y significación de la memoria. En este sentido, la identidad nunca puede estar vaciada de memoria, de tradición, pero tampoco es capaz de albergar, de incorporar toda la memoria, todo el pasado. Una memoria completa es desbastadora tanto para la identidad del yo, como lo demostró Borges en su Funes, como para las identidades sociales. La identidad es poseedora de una materialidad histórica que le permite componer una narrativa en la que se compromete con ciertas capas geológicas, las cuales son resignificadas en función del presente. La conjura de estas capas se da a través de los distintos símbolos que se enclavan en una identidad: ciertas palabras claves, canciones, banderas, conmemoraciones, rituales. La combinación de estos con otros símbolos ajenos, en otras coyunturas, así como su silenciamiento, permiten que la identidad no se sedimente en una sustancia inalterable sino que reproduzca su dinámica.

Los fundamentos esbozados nos van a servir de faro para dar cuenta de la forma en que Menem y Kirchner se relacionaron con la identidad peronista. Utilizaremos como fuentes principales para dilucidar esta relación los discursos presidenciales de la primera presidencia de Menem (1989-1995) y de la presidencia de Néstor Kirchner, a lo que añadiremos el análisis de otros símbolos complementarios como ser las conmemoraciones, la escenografía de los actos políticos, los gestos políticos. Creemos que este recorte temporal, que excluye las presidencias de Cristina Fernández, es suficiente para observar las modulaciones principales. Cabe subrayar que en este acercamiento hermenéutico de los símbolos, lo visible, lo dicho, lo explicitado, tiene un valor tan relevante como lo olvidado, lo silenciado, a partir del retorno a la democracia en 1983 la ruptura con una tradición tan importante muy pocas veces se presenta como negación (ni aún entre los no peronistas) sino que suele aparecer como ocultamiento.

MENEM Y KIRCHNER Y EL DILEMA DEL PERONISMO SIN PERÓN

La llegada de Menem y de Kirchner a la presidencia comparten un rasgo similar, ambas fueron precedidas por una profunda crisis que obró como umbral de posibilidades para las reformas y la articulación del orden que estos políticos llevarían a cabo luego. En el caso de Menem la hiperinflación que marco los últimos meses de gobierno de Alfonsín, empujando al líder radical a dejar la presidencia antes de tiempo, y que se mantuvo en los primeros años del gobierno de Menem⁴; una crisis económica que fue acompañada por grandes tensiones sociales en los centros urbanos más relevantes y por una crisis de representación que no

4. A partir de abril de 1989 los precios comienzan a dispararse de forma vertiginosa. Siempre con relación al mes anterior: en abril un 33 %, en mayo un 78,5 %, en junio un 114,5 %, y en julio roza los 200%. Alcanzando en 1989 un promedio anual de 3.079,5 % aumento de los índices de precio al consumidor con respecto al año anterior

sólo hirió a la Unión Cívica Radical (U.C.R), sino también al intento renovador dentro del peronismo. Kirchner también arriba al poder en el seno de una crisis aguda que tiene su origen en el derrumbe del proyecto neoliberal durante el gobierno de la Alianza en el 2001 y que devino en un ataque y cuestionamiento por parte de la ciudadanía a toda la clase política, el sistema político era apuntado como responsable de la traición que suponía otro sueño de una Argentina realizada enterrado. No obstante su llegada al poder estuvo precedida por una recuperación de las variables económicas fruto de la gestión del interregno de Duhalde, la marca de la crisis política se dejó ver en su elección como presidente en el seno de una implosión del sistema de partido en la cual se podía encontrar tres candidatos que provenían de los dos partidos principales, U.C.R. y Peronismo⁵. Un escenario en donde hubo una gran dispersión electoral y en la que Kirchner asume la presidencia con una exigua cantidad de votos (22%), tras la renuncia de Carlos Menem quien había obtenido un 24 % a participar en el Ballotage. La descripción de ambos contextos nos muestra el tono distinto de estas dos crisis. Tal como afirma Rodríguez (2014) el principal obstáculo de Kirchner al llegar a la presidencia de la Nación fue enfrentar su débil legitimidad electoral, no obstante, su acción política contó con los beneficios que le reportaba la mejora de diferentes indicadores económicos. Menem, en cambio, si bien pudo hacer uso de una legitimidad tanto partidaria como ciudadana debió hacer frente a la explosión de una crisis económica que no dejó de agravarse durante los primeros años de su mandato.

Más allá de estas diferencias es sugestivo que tanto Menem como Kirchner hallan descripto el escenario heredado como un infierno:

« (...) salimos del infierno (...) estamos saliendo del purgatorio; nos falta todavía llegar al paraíso, pero esto se consigue con trabajo, en un marco de dignidad permanente, con empuje y coraje» (Menem: 26/10/1992)

«Argentina estaba en el último escalón del infierno del Dante. Ahora estamos entre los mejores países del mundo» (Menem: Diario La Nación 17/9/1998)

«Una Argentina que viene, como decimos siempre, de más allá del infierno, y estamos en el infierno todavía pero en una recuperación gradual, interesante» (Kirchner: 20/05/2005)

5. El justicialismo se había fragmentado en la Alianza Frente por la Lealtad de Menem, la Alianza Frente para la Victoria de Kirchner, y el Frente Movimiento Popular Unión y Libertad de Rodríguez Saá. En tanto que por el radicalismo se presentaba la fórmula Moreau, sin embargo tanto la Alianza Movimiento Federal para Recrear el Crecimiento de por López Murphy, como Afirmación para una República Igualitaria de Carrió, eran desprendimientos del partido centenario.

«Un país sin hipocresías, un país mirándolo desde donde estamos saliendo, todavía estamos en el infierno queridos hermanos, si nos llevaron a lo que llamo la atención de la exclusión a situaciones límites y todavía no salimos» (Kirchner: 10/04/2007)

Vocablo que es un indicador del carácter fundacionalista que hemos comentado, de la frontera que se procuraba establecer con el pasado reciente (Aboy Carlés, 2001), y que marcaba la amenaza, la debilidad de lo conseguido. El infierno es un lugar en este relato que potencialmente puede regresar ante cada decisión mal tomada, ante cada paso en falso. Infierno que legitima medidas excepcionales, que solicita de la ciudadanía paciencia y sacrificio y que a su vez permite trazar la geografía política a través de la geografía bíblica, el infierno es el espacio en donde habita el enemigo político, aquel que nos llevó allí (el radicalismo, la extrema participación del Estado en la Economía – el neoliberalismo, la dictadura) y aquel que amenaza regresarnos allí (toda oposición política, toda crítica)

Esta primera semejanza nos habilita a especular en torno a una particularidad que permea al régimen democrático en Argentina desde 1983, el peronismo se constituye en este tablero en una válvula de escape, en una salida de emergencia que permite resolver las crisis que acechan al sistema político y al sistema económico. Si en las décadas anteriores a 1983 el peronismo aparecía como el elemento disruptivo del orden que las fuerzas armadas trataban de dominar a partir de la violencia. Las nuevas reglas del juego que se erigen a partir del compromiso con la democracia convirtieron al peronismo en la carta comodín que puede jugarse en cada momento crítico, allende las diferencias de proyecto que este pueda presentar para salir del infierno, es el único que conoce las escaleras hacia el purgatorio. Lo cual por un lado perjudica la consolidación de una sana alternancia en el poder, pero por otro lado dota a la democracia argentina de una barrera de contención contra su derrumbe. Así como la república romana tenía la institución de la dictadura, la democracia argentina tiene al peronismo.

A) MENEMISMO Y TRANSVERSALIDAD. EL TIEMPO DE LAS RUPTURAS

Cuando exponemos la existencia de un momento de ruptura con la tradición identitaria peronista, no debemos esperar encontrar palabras explícitas que den cuenta de esto, ni Menem ni Kirchner llegan al extremo de negar al peronismo, sin embargo muchos gestos, omisiones y otros símbolos, han intervenido en algunas ocasiones de forma más radical que un renunciamiento explícito. Por otra parte, estamos hablando de procesos, en los cuales no existen fechas precisas de finalización, hay ciertos indicios que nos permiten pensar que en determinado año se da el paso del momento de ruptura al de recuperación, ahora bien si en el

caso de Menem hay un cierto consenso entre los académicos, en el caso de Kirchner como veremos existen interpretaciones encontradas.

En otro trabajo (Souroujon, 2014) titulé el momento de ruptura de Menem como la Menestroika⁶, etapa que comenzaría desde el inicio de su presidencia y se extendería hasta 1992, si durante las internas justicialistas con Cafiero en 1988, Menem se encaminó a rodearse de todos los símbolos tradicionales del peronismo, presentando al entonces gobernador de Buenos Aires como una amenaza a la tradición. Durante los primeros años de su gestión somos testigo de un cambio sustancial, en el cual no obstante la persistencia de ciertas referencias a elementos de la tradición, se da el intento más grande por desprenderse del patrimonio del Peronismo. Menem dio por supuesto la muerte del peronismo advertía el pensador Palermo (1990) en esa época, lo que sintetizaba el sentir de muchos espectadores.

Esta fase se da en un escenario en donde allende la crisis económica, la autoridad política de Menem se consolida y refuerza, consecuencia de: la rapidez con la que reprimió al levantamiento carapintada, el éxito de las privatizaciones, el fracaso de Cafiero para reformar la constitución provincial y así obtener la reelección dejando a Menem como el referente indiscutido del partido, el triunfo en las legislativas del 91 y en particular el éxito de la convertibilidad en 1991 que logró frenar la hiperinflación.

Durante estos primeros años en los cuales las voces críticas más enérgicas provenían de sectores identificados con el peronismo, Menem procuró deslegitimarlas apelando al interés nacional por sobre cualquier interés partidario, un interés nacional cuyo mejor interprete ya no es la tradición peronista⁷, se deja de lado el término compañero para apelar a los seguidores para utilizar una denominación más ambigua «hermanos y hermanas» con grandes reminiscencias religiosas (Rodríguez, 2014). Aun cuando se utiliza el vocablo compañero, el mismo sufre un cambio de connotación que lo aleja de la esfera propiamente peronista, y lo disuelve en esta esfera universalista de la religión:

6. «El neologismo menestroika es articulado por el entonces embajador en Norteamérica, Guido Di Tella, en septiembre de 1989/70. El término perseguía designar la personalización de los cambios en política internacional y economía que el nuevo gobierno llevaba a cabo, a la vez que lo asimilaba con las transformaciones que Gorbachov estaba realizando en la URSS. Sin embargo, la menestroika también puede ser el título de un proceso que trasciende las reformas políticas, puede ser leída como la palabra que sintetiza la relación que prima en los primeros años, entre el gobierno de Menem y la tradición imaginaria peronista. Sugiriendo un paralelo con la implosión que Gorbachov estaba generando con la tradición bolchevique» (G. SOUROUJON, 2014: 98)

7. « (...) pertenezco a un partido político pero no podría gobernar si me dedico pura y exclusivamente a mis partidarios. Las cosas cuando son buenas para la República Argentina, no importa de donde vengan, son buenas para este gobierno y lo vamos a poner en marcha pese a muchas protestas, pese a muchos reclamos, porque lo principal es la República Argentina y sus intereses» (C. MENEM 10/7/90)

«Aquí el compañero o querido amigo Bugatti- compañero es una expresión que viene desde la época más remota, desde las luchas de los cristianos por imponer la palabra de Dios a partir de su Hijo (...) viene en el precepto bíblico cuando se habla de que el compañero, más que eso es un amigo, cuando está dispuesto a jugarse y dar la vida por ese amigo. Este es el sentido de mi expresión y no tienen ningún significado político» (Menem: 23/9/91)

Las citas y referencias a Perón que en la etapa anterior y en los años posteriores se reproducían asiduamente, quedan solapadas por las citas del Papa Juan Pablo II y las referencias a Dios. Como lo evidencia Armony (2005) al demostrar que durante el período 1989-1993 la frecuencia con la que aparece la palabra Dios en el discurso de Menem, es bastante mayor a la frecuencia del vocablo Perón; 7,3 y 5,4 respectivamente.

El silenciamiento de los símbolos más relevantes de la tradición peronista se conjuga con el intento que se da en estos años por articular una alianza de centro derecha que integre elementos históricamente ajenos al movimiento como los sectores altos, con ciertos sectores medios que respiraban con la estabilidad monetaria y el apoyo electoral de los sectores bajos. El menemismo como una nueva identidad política constituido como el mismo Menem lo define: *por todos aquellos que tienen una cuestión de piel con la definición peronista y sin embargo apoyan el modelo*⁸. Menemismo que tendrá su punto más alto en la congregación en abril de 1990 de *la plaza del sí*, en apoyo a la gestión del ejecutivo, en donde más de sesenta mil personas se congregaron convocadas principalmente por el programa televisivo de Neustadt en lo que será quizás el acto más multitudinario de la era Menem⁹. Plaza del sí que despojaba al peronismo de su histórico papel principal de movilizar a las masas, al ser sobre la figura de Menem sobre la que se recrea el lazo con las mismas (Rodríguez, 2014). Un dato que sustenta lo dicho es la apelación a un vocablo, ajeno al universo peronista en particular y al universo político en general, para convocar el apoyo: *gente*. Ya no es el pueblo, ni los trabajadores, ni siquiera los ciudadanos, a los que se convoca, sino que es un vocablo apartidario sobre el cual no se puede gestar ningún colectivo público. La gente alude a un conjunto de personas individuales reunidas. Explícitamente se decía que era gente convocando a gente, y se insistía en que no se lleve ninguna insignia partidaria¹⁰.

8. « (...) hay gente que tiene una cuestión de piel con la denominación peronista o justicialista. Entonces optan por denominarse menemista, porque están de acuerdo con este modelo» (Entrevista Diario Clarín 24/1/1993)

9. A. PUCCIARELLI (2011) da cuenta en su trabajo que sólo el 5% de los asistentes al acto se sintió convocado orgánicamente por su partido político, frente a un 44 % que se consideró convocado por la televisión, fundamentalmente por el programa Tiempo Nuevo de Bernardo Neustadt

10. «Para no suscitar confusiones con respecto a la paternidad de la iniciativa y a las características de esa nueva

Hay un último elemento que nos permite ver con gran claridad este movimiento de ruptura, el 17 de octubre y que sucedió durante esos años con uno de los símbolos más representativos de la tradición peronista. Hasta 1993 vemos que hay un intento por quitarle trascendencia a esa fecha, por despojarla de la fuerza simbólica que poseía para convertirla en una efeméride más, en un punto en el almanaque que el tiempo irá borrando. Durante estos años no hay ningún acto central organizado por el Partido Justicialista, Menem sólo firma una solicitada en 1989, y participa de un acto menor en Santa Fe en 1992 (Souroujon, 2014: 92). Pero no sólo podemos registrar un silenciamiento del aniversario de la fecha fundacional del peronismo, sino una operación simbólica que tiende a herirlo, a invertirlo, para así despojarlo de su carácter sacro. Durante el 17 de octubre de estos años se firman decretos y toman decisiones de signo totalmente contrario al espíritu de la identidad peronista, profanándola, decisiones en contra de los trabajadores (firma del decreto que limita el derecho a huelga en 1990), los empresarios locales (la ampliación de la apertura comercial para productos de uso personal en 1991) contra los jubilados (veto a la utilización de los fondos de la venta de YPF para el aumento a los jubilados en 1992). El 17 de octubre en estos primeros años de la década del noventa era el reverso trágico de la identidad peronista.

Gran parte de los autores coinciden en señalar que los primeros años de la presidencia de Kirchner estuvo marcado por su alejamiento con los elementos más representativos de la tradición peronista, de la misma forma que Palermo había observado que Menem daba por muerto al peronismo, otro intelectual como Altamirano observaba:

“Es un presidente que procede del peronismo pero no actúa como un presidente peronista. (...) Este gobierno no solicita la identificación peronista de sus simpatizantes. No dice que para apoyarlo deben cantar la marcha [*la marcha peronista*] o adherir a la mitología peronista. De hecho, la iconografía no ocupó ni ocupa un lugar relevante” (Citado por Rocca Rivarola, 2015:148)

La diferencia más notoria es que en tanto Menem procuraba articular el menemismo en un contexto donde su autoridad se hallaba fortalecida, la jugada de Kirchner es hija en una primera instancia de su debilidad política, dado el poco caudal de voto con el que asumió y la dependencia de la figura de Duhalde que lo había llevado a coronarse en el ejecutivo. En este escenario nos encontramos con los intentos de Kirchner de instituir una alianza de centroizquierda que rebalse el peronismo, como señala Rocca Rivarola (2015) de reconfigurar el electorado transversalmente, hacia dos polos de centroizquierda y centroderecha, y

forma de comunicación política, cuando el presidente recibió en persona la adhesión de su partido, les pidió a los dirigentes que se hicieran presentes sólo como parte de la gente, evitando cualquier tipo de bandera, símbolo o consigna que pusiera en evidencia su identidad partidaria» (A. PUCCIARELLI, 2011: 42)

así evitar valerse del clivaje peronismo-antiperonismo. Esta operación fue bautizada como transversalidad, una jugada que según la mirada de Torre perseguía en primer lugar dotar al presidente de recursos partidarios propios para compensar el déficit de apoyos organizados que exhibió al llegar al gobierno y en segundo lugar utilizar estos recursos para generar luego una transformación en el seno del Partido Justicialista (Torre). La transversalidad no sólo se vio plasmada en los intentos de incorporar a la alianza presidencial a líderes políticos ajenos a la tradición peronista, el caso paradigmático fue la reunión en marzo del 2004 con los tres intendentes de las ciudades más grandes del país (Ibarra de Buenos Aires, Juez de Córdoba y Binner de Rosario) (Quiroga, 2010). Sino que en los discursos de la época las referencias a Perón son muy escasas y el peronismo aparece como un elemento más dentro de las tradiciones partidarias nacionales.

"Yo quiero cerrar este 11 de marzo acordándome de los jóvenes radicales del 73, de los jóvenes de la Alianza, del doctor Allende del año 73, de los jóvenes de la democracia cristiana, los jóvenes de los partidos de izquierda, de los jóvenes del Justicialismo que creían que se podía hacer un país distinto. Nosotros creemos y lo vamos a hacer, tomamos el desafío y el mandato de la historia" (Kirchner: 11/3/2004)

El discurso de la transversalidad también incorporaba el malestar y la impugnación a las viejas formas de hacer política que la ciudadanía dejó ver en la crisis del 2001 bajo el lema « ¡Qué se vayan todos! » y que el kirchnerismo utilizó para atacar especialmente al Partido Justicialista y a las fuerzas duhaldistas¹¹. La tensión entre el kirchnerismo y el duhaldismo se fue incrementando a partir del 2004 especialmente luego del congreso del Partido Justicialista en Parque Norte, donde las críticas entre ambos grupos se radicalizaron, en lo que fue el primer round de las esposas de estos líderes: Chiche Duhalde y Cristina Kirchner. En este contexto, en tanto que el kirchnerismo llamaba despectivamente a los sectores duhaldistas pejetismo aludiendo a un aparto partidario con características puramente burocráticas al servicio de cualquier idea, una cáscara vacía diría Cristina Kirchner, el duhaldismo acusaba al kirchnerismo de poco peronista. Título despectivo de peronismo impuro que el kirchnerismo se lo reapropio para identificarse (Ver Torre, 2003; Rocca Rivarola, 2015)

11. «Yo que he sido un militante político toda la vida, que siempre estuve comprometido; honestamente sería una falta de respeto a mis amigos radicales y justicialistas, compañeros de toda la vida, que yo, que me han votado para gobernar el país, venga a tratar de estar con la vieja costumbre de la dirigencia nacional, tradicional, de la "dedocracia". Toda la vida luché desde Santa Cruz contra la "dedocracia" y todo lo demás. Yo vine a trabajar con los radicales, con los peronistas, con los socialistas, con los independientes, con todos» (N. KIRCHNER: 18/6/2003)

En esta línea, las mismas características del peronismo de comportarse como un sistema político en sí mismo que hemos comentado, y las fuertes rupturas que tanto el menemismo como el kirchnerismo tuvieron con la identidad peronista, condujeron a un escenario en el cual el clivaje amigo enemigo se daba dentro del mismo campo de juego peronista. Observamos así que Menem acusaba a sus enemigos de ser nostálgicos que se quedaban atados al 45, incapaces de actualizarse¹², y Kirchner a sus enemigos de constituirse en un peronismo mercenario que sólo estaba interesado en defender sus posiciones burocráticas a costa de cualquier programa e ideología¹³.

En su artículo Rocca Rivarola (2015), también recupero las conmemoraciones del 17 de octubre para dar cuenta de esta relación entre el kirchnerismo y la identidad peronista al igual que nosotros lo hicimos con el menemismo. La autora da cuenta de que al menos hasta 2008 no hubo ningún acto significativo. No obstante para nosotros como veremos el regreso a la identidad peronista se da unos años antes, es sugerente ver el mismo movimiento con relación a uno de los símbolos más significativos de esta identidad. Sin embargo el ejemplo más ilustrativo y extremo de este momento de ruptura lo protagoniza Aníbal Fernández, Ministro del Interior del gabinete de Kirchner cuando en un programa de radio expresa: «... la marcha peronista? Que se la metan en el culo muchachos. La Argentina vale más que una marcha o un sello de goma" (Citado por Adamovsky y Buch, 2016:219). Esta desacralización de uno de los símbolos más relevantes del peronismo transformándolo en un simple objeto para viejos supersticiosos (Adamovsky y Buch, 2016:219), da cuenta de la distancia que separaba a la identidad peronista de los políticos kirchneristas.

B) EL REGRESO DEL HIJO PRODIGO. EL TIEMPO DE LA RECUPERACIÓN

Hemos señalado que en el período de ruptura podría rastrearse en algunos discursos las referencias a Perón, Evita y a ciertos elementos de la tradición peronista. No obstante, claramente en una segunda etapa estos reaparecen con más asiduidad y especialmente ocupando un lugar clave en la nueva articulación identitaria. En este segundo momento una de las claves de la articulación identitaria tanto del menemismo como del kirchnerismo pasa por la reapropiación y resignificación de la tradición peronista.

12. «Los bolsones del peronismo que le hicieron mucho daño al movimiento, lo adormecieron de reactualizaciones, si el justicialismo hubiera seguido funcionando así ya hubiera desaparecido. Barrionuevo, y Ubaldini, no tienen nada que ver con la Argentina actual» (C. MENEM: Diario Clarín 26/2/92)

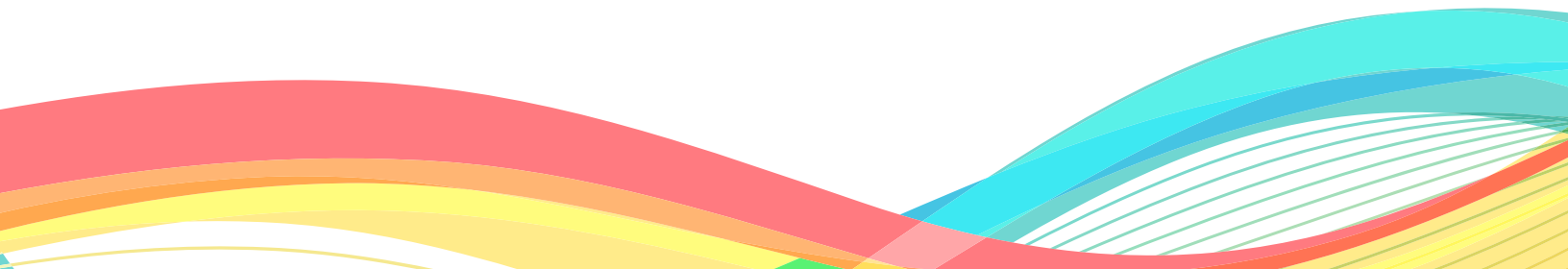
13. «Claro que la política defraudó a muchos. Cuando algunos se juntan a hablar de peronistas y radicales como si fuéramos parte del pasado, los que queremos que sean parte del pasado son los que se colocaron la camiseta de nuestros partidos para lobbear, saquear y llevar la corrupción a la Argentina» (N. KIRCHNER: 18/5/2004)

En el caso de Menem este movimiento comienza en 1993, en el seno de un paisaje político donde su adversario en el seno del peronismo, aquellos nostálgicos del 45 ya han sido domesticados o han roto con el partido como el grupo de los 8, evaporándose así las críticas de traición, contexto donde el menemismo se enfrenta ante un futuro plagado de campañas electorales, las intermedias de 1993, la reforma constitucional en 1994, y la presidencial en 1995, para las cuales el caudal de votos que habilitaba el Partido Justicialista y la tradición peronista eran indispensables. La actitud más conciliadora que Menem desarrolla con la estructura partidaria otorgándole más lugar en el gabinete y acudiendo más al Congreso para aprobar las reformas (Corrales, 2010), puede ser interpretado como un indicador de esta mudanza. Quizás uno de los símbolos más llamativos pasa por los intentos que se traslucen en el discurso de Menem por insertar su gobierno al interior de la narración peronista, una difícil operación que implicaba conectar la gestión iniciada en 1989 con la del peronismo histórico. En este sentido 1989 opera como la continuación del 55, tras un largo paréntesis histórico de proscripciones y de violencia, Menem permite que el peronismo nuevamente tome el poder para llevar a cabo las ideas que Perón tenía antes de la Revolución Libertador. Trabajo de resignificación que encumbra una imagen de Perón totalmente novedosa, un Perón con proyectos neoliberales que fue coartado por el golpe de 1955.

"Lamentablemente, se da el golpe de 1955 cuando ya el general Perón había anunciado estos programas a partir de muchos de sus discursos de transformación del Estado y de darle una mayor actividad al sector privado y todo vuelve a foja cero" (Menem: 24/2/93)

"La reforma del Estado ya la proponía Perón cuando les dijo a los empresarios háganse cargo de las empresas estatales; a YPF se las regalo. Y nosotros hicimos realidad lo que pregonó Perón" (Menem: 26/8/99)

Las fechas claves del calendario peronista también participan de esta recuperación de la tradición peronista, no sólo a partir de 1994 Menem comienza a encabezar actos importantes por el 17 de octubre, sino que participa de otras conmemoraciones: el aniversario del triunfo electoral de Perón en 1946 en febrero de 1993, también en 1993 interviene por primera vez en un acto por el 1 de mayo y va como presidente a la sede de la CGT para homenajear a Evita en el aniversario de su renuncia, en 1994 rodeado de gobernadores justicialista da un discurso en la casa rosada por el aniversario del fallecimiento de Perón (Souroujon, 2014: 102). Actos en donde todo el arsenal simbólico del peronismo: imágenes de Perón y Eva, el bombo, la marcha, vuelven a estar presentes



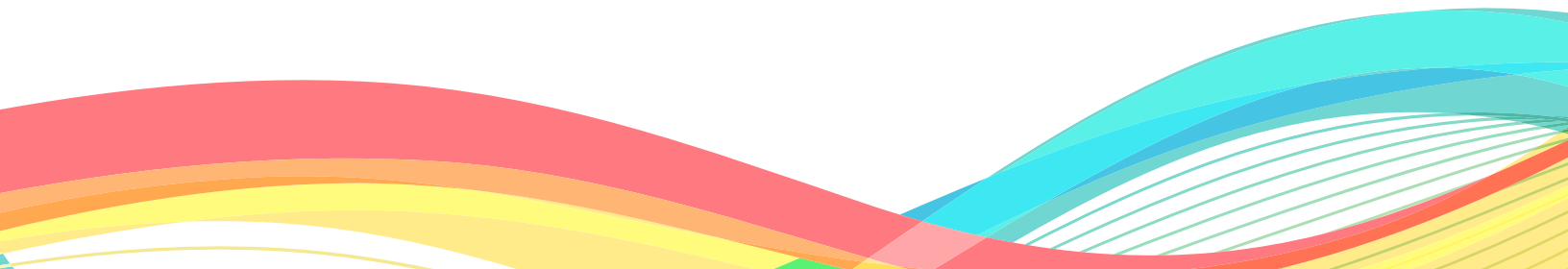
La mayoría de los intelectuales coinciden en señalar que el kirchnerismo también presentó un momento de recuperación de la tradición peronista, no obstante hay ciertas divergencias en torno al momento en que esto se efectúa. Algunos señalan el contexto de las elecciones legislativas del 2005 (Levistki y Murillo, 2008; Lucca, 2011, Cherny, Feierherd y Novaro, 2010), que enfrentaron a Cristina Kirchner y Chiche Duhalde, nuevamente observamos como en el caso de Menem, que es la necesidad de cooptar el caudal electoral que el peronismo administra en todo el territorio nacional uno de los factores principales de esta recuperación, la transversalidad como espacio autónomo del PJ y desligado de la tradición peronista no aseguraba esta base política sólida (Zelanik, 2011: 99). Otros apuntan al 2007 durante la campaña electoral que llevaría a Cristina a la presidencia como el momento de quiebre, en esta línea Rocca Rivarola (2015) nos habla de una repejotización del kirchnerismo que va desde esta año al 2009 con la asunción de Kirchner a la presidencia del Partido Justicialista, y una reperonización del kirchnerismo a partir del 2010 en el cual los distintas organizaciones kirchnerista nacidas por fuera del partido se reapropian de la tradición peronista.

Esta última posición se encuentra fundada en el seguimiento de la celebración del 17 de octubre y otras fechas caras al sentir peronista, Rocca Rivarola (2015) demuestra cómo estos aniversarios sólo son recuperados a partir del 2008. No obstante, este año puede suponer una modulación más en la relación del kirchnerismo con la tradición peronista, considero que es factible encontrar ya a partir del 2005 una transformación en el seno de los discursos de Néstor Kirchner, un retorno a la tradición identitaria peronista que combina al menos tres componentes:

a) Una sacralización de la figura de Eva Perón que implica no sólo incluirla en un peldaño superior del panteón de próceres argentinos (entre los que esta San Martín, Moreno, Yrigoyen y Perón) sino también recuperarla como paradigma del sacrificio, la justicia, la lucha y la dignidad, una imagen de Evita que se había articulado durante los años setenta y que el kirchnerismo reactualiza:

«...para que la Argentina entre al lugar donde nuestros próceres soñaron, próceres como San Martín, el general Belgrano, Mariano Moreno, don Hipólito Yrigoyen, Juan Domingo Perón y como la única e irrepetible, como decía Cristina ayer, esa gran transformadora, esa mujer llena de coraje y de ideas del nuevo destino de la Patria, que los descamisados y los argentinos simplemente la llamaban Evita, la gran Evita»

«Este es el objetivo y yo se los quería contar en el día de San Martín, que marca el rumbo de un hombre como San Martín que señaló con claridad el camino por donde debía marchar nuestra Argentina, con los sueños que tuvo también aquel gran presidente, el general Perón y con esa dignidad que le dio a la Patria nuestra inolvidable Evita, que es un verdadero símbolo de argentinidad» (Kirchner: 17/8/2005)



b) Al igual que la experiencia menemista el kirchnerismo también procuro articularse como continuador del gobierno peronista fundacional de la década del cuarenta. Obviamente el punto de conexión que se subrayó es diametralmente opuesto, en este orden, el gobierno de Kirchner recuperaba la expectativa de movilidad social ascendente y la esperanza que esto generaba en las distintas generaciones:

«Quiero volver como hace 50 años atrás cuando el abuelo y el padre miraban al pibe, sabían que había un gran presidente con una gran mujer al lado como Eva Perón y sabían que el destino de sus hijos iba a ser mejor que el de sus padres» (Kirchner: 6/9/2005)

«... En esa Argentina, en la Argentina de Evita y Perón, los abuelos y los padres miraban a sus hijos y sabían que iban a estar mucho mejor que ellos; en la Argentina de las últimas décadas, con lágrimas en los ojos me tocó ver a padres y abuelos, amuchados a veces todos en una sola vivienda, llorando por dentro y por fuera porque sus hijos iban a estar peor que ellos. Quiero que ustedes me ayuden a dar vuelta la taba, a recuperar esas sonrisas y esa esperanza de hace 50 años, para que nuestros abuelos y nuestros padres vuelvan a tener la certeza y la tranquilidad en su corazón y recuperen la sonrisa porque como corresponde a una sociedad justa sus hijos van a poder estar mejor que ellos, van a poder trabajar, van a poder estudiar, van a poder reconstruir la sociedad que merecen todos los argentinos, esto es fundamental » (Kirchner: 8/9/2005)

«... a 55 años de distancia, decirles que hemos retomado la bandera, actualizada a los tiempos que nos toca vivir, para que la dignidad, la justicia y la igualdad vuelvan a reinar en nuestra patria» (Kirchner: 14/6/2007)

c) A partir de estos años somos testigos de un Kirchner que asiduamente se retrata como peronista¹⁴ y resalta el papel histórico que el movimiento tiene como cabeza de un frente nacional. Un reconocimiento de su condición peronista que se combina con la afirmación de su pertenencia a la generación de jóvenes militantes de la década del setenta que Kirchner explicita desde su llegada a la presidencia (Montero, 2012). A partir de estos años Kirchner circunscribe su relato biográfico, la generación militante a la que siempre aludió es peronista. En esta línea, deben leerse las distintas inscripciones de Kirchner en el seno de la historia pe-

14. «Yo no soy de derecha neoliberal, toda la vida fui justicialista, militante peronista, con mis aciertos y desaciertos, pero orgulloso de mi identidad. Nunca le negué y me trajo problemas, pero nunca la negué...» (KIRCHNER: 6/6/2007)

«Yo voy a ser argentino y voy a ser peronista comprometido con la causa popular en todos los años que me quedan por delante» (KIRCHNER: 24/10/2007)

ronista¹⁵, y en particular la articulación de la figura de Cámpora como un símbolo que conjuga la identidad peronista con los ideales de la juventud de los años setenta. El acto en el que Kirchner recibe los atributos de mando de Cámpora el 28 de diciembre del 2006 debe ser leído desde esta doble perspectiva, Kirchner es el representante de una generación que viene a cumplir los sueños diezmados por la violencia¹⁶ y la continuación de un proyecto peronista tres décadas después.

Antes de cerrar este apartado nos gustaría destacar otra semejanza que se da entre ambas experiencias en su movimiento de recuperación de la tradición peronista. Si al comienzo de cada una hemos notado que el enemigo se encontraba dentro del mismo espacio peronista, al final de ambas administraciones (ya con Cristina Fernández como presidente), cuando las críticas y obstáculos a sus gestiones se multiplican, tanto Menem como Cristina interpretan el escenario como una reedición del sentimiento anti peronista que signa a ciertos sectores. Procurando de esta forma despertar aquellas pasiones más arraigadas en el sentir peronista, la antinomia con los anti peronistas. Las némesis del imaginario peronistas se reencarnan, Braden toma el rostro del sindicalismo combativo y del juez Griesa en Menem y Cristina Fernández respectivamente¹⁷ y los bombardeos de 1955 para ambos presidente retornan con otro cariz¹⁸.

15. «Yo la verdad que ese 16 de noviembre también fui participé activo en el trabajo político, militante, en la lucha por el retorno del General Perón. Siempre lo dije partimos con muchos amigos, que no están, hacia Temperley, la Estación Turdera, 24 horas antes, pasamos la noche en un sindicato... y marchamos a esperar al General Perón. Llegamos hasta el alambrado, ahí cerca del puente 12 y después pasó lo que todos saben que pasó» (KIRCHNER: 17/11/2005)

16. "Por eso, para mí es un profundo honor, familiares, hijo del doctor Cámpora, me cuesta encontrar las palabras, en mi vida soñé esto. Yo que estuve en esa plaza del 25 de mayo del '73 con tantos miles, que lo vi lejos cuando el doctor estaba con su banda y su bastón, nunca en mi vida soñé tener en mis manos el bastón y la banda de tan digno hombre, porque sé que en mis manos también están las tuyas y las de miles que ya no están, que las miraban al lado mío también y soñaban como yo" (KIRCHNER: 28/11/2006)

17. «¿No les recuerda lo de esta tarde a la Unión Democrática de 1945? ¿No les recuerda lo de Braden y Perón?» (MENEM: 3/7/1997). Los afiches de Julio del 2014 que decían: «Ayer Braden o Perón. Hoy Griesa o Cristina»

18. «Han pasado los años y los actores son los mismos. Los que bombardearon la Plaza de Mayo en 1955; los que vejaron el cadáver de Eva Perón...» (Menem: 8/10/1999). Cristina Fernández en la conmemoración por el aniversario del bombardeo a la plaza de mayo lee los cortes de ruta de los sectores del campo como un retorno en clave cómica de la tragedia de 1955

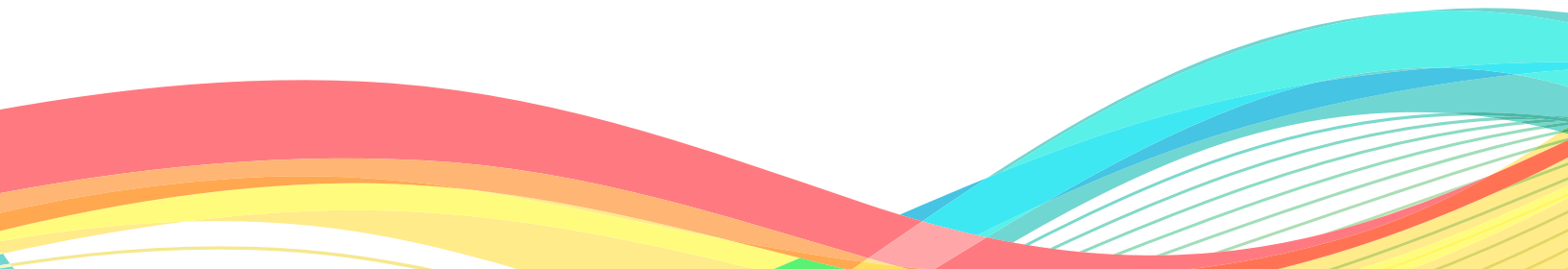
COMENTARIOS FINALES

En este apartado me interesaría intentar dar una respuesta interpretativa a estas modulaciones. Entender la razón de un comportamiento semejante en las dos experiencias peronistas que llegaron al poder después de la muerte de Perón, no obstante ambas proponían modelos de país tan dispares entre sí. De la lectura de estas fluctuaciones se desprenden dos preguntas, por qué se da el momento de ruptura con la identidad peronista en los inicios de estos mandatos y por qué la recuperación posterior. Sospechamos que la coyuntura política electoral es una variable susceptible de explicar la segunda pregunta, ni el menemismo como alianza de centro derecha ni la transversalidad como alianza de centro izquierda pudieron erigirse como una alternativa viable al Partido Justicialista y a la tradición peronista al momento de recaudar votos. Cuando llegó la hora de las urnas, ambos proyectos reconocieron sus deficiencias y limitaciones y volvieron a la morada paterna.

Es la primera pregunta la que más inquietud nos genera, la variable coyuntural nos parece insuficiente para explicar por qué experiencias tan disímiles, que parten como hemos señalado de una situación inicial opuesta, el menemismo fortalecido y el kirchnerismo debilitado y con una deuda que lo ataba a las fuerzas duhaldistas, experimentan en los inicios de sus gestiones un comportamiento de ruptura similar. Podemos arriesgar una interpretación más profunda que trascienda el mero juego de la coyuntura política, el peronismo después de Perón tiene una estructura edípica. Freud nos recordaba que este complejo se da en el niño al momento que reconoce en el padre el obstáculo en el camino hacia su madre, por lo que la identificación con él que se desarrolló anteriormente se recubre de un carácter hostil. La ambivalencia es la que marca esta relación entre el hijo con el padre, en donde se combinan una identificación cariñosa con un deseo de supresión (Freud, 1989: 21)

Cómo traducir esta perspectiva psicoanalítica al escenario de la política democracia argentina, cuál es esa imagen materna seducida por Perón que enamora todo líder peronista. La respuesta es el pueblo, tanto Menem como Kirchner al comienzo de su gestión reconocen que su perduración en el poder se encontraba atada a su capacidad de enamorar al pueblo para lo cual su viejo amante, su padre debía desaparecer. Erigir una relación con el pueblo que no sea fiduciaria de la identidad peronista, que no contemple ningún residuo del viejo amor, de lo contrario su posición se hallaba vulnerable, al ser sólo reactualizaciones de una pasión anterior cualquiera podía ocupar este lugar. El objeto de articular una nueva identidad se desprende de esta necesidad de establecer un nuevo lazo pasional con las masas, como bien lo comprendía Weber el carisma no se hereda, sustentados en la identidad peronista Menem y Kirchner solo estarían usufructuando un carisma rutinizado, institucionalizado. La caída en el oprobio del menemismo meses después de dejar el poder y la rápida desarticulación del kirchnerismo que estamos observando, se diferencian del fuerte lazo que ligó a Perón con el

pueblo durante los años de proscripción, y dan cuenta de su fracaso en suprimir al padre y tomar a su madre. Más allá de los años transcurridos, de las transformaciones en los modos de vivir la política por parte de la ciudadanía, el pueblo en la democracia argentina aún sigue enamorada de Perón, aún se piensa bajo la identidad peronista. Quienes mejor comprenden la relevancia de este lazo son los sucesores peronistas de Perón, de allí lo primero que emprenden cuando toman el poder es matar al padre y enamorar a la madre a partir de atributos propios.



BIBLIOGRAFÍA

- ABOY CARLÉS, Gerardo. Las Dos Fronteras de la Democracia Argentina, Rosario: Homo Sapiens, 2001
- ABOY CARLÉS, Gerardo. Populismo y democracia en la Argentina contemporánea. Entre el hegemonismo y la refundación. Estudios Sociales, 2005, vol. 28: 125-149
- ADAMOVSKY, Ezequiel y BUCH, Esteban. La marchita, el escudo y el bombo, Buenos Aires: Planeta, 2016
- ANDERSON, Benedict. Comunidades imaginadas, México: Fondo de Cultura Económica, 2006
- ARMONY, Víctor. Populism and neo-populism in Latin America. En <http://www.cccg.umontreal.ca/pdf/armony%20udm%202005.pdf>
- BACZKO, Bronislaw. Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas, Buenos Aires: Nueva Visión, 2005
- CANDAU, Joël. Memoria e identidad, Buenos Aires: Del Sol, 2001
- CHERNY, Nicolás; FEIERHERD, Germán y NOVARO, Marcos. El presidencialismo argentino: De la crisis a la recomposición del poder (2003-2007). América Latina Hoy, 2010, vol. 54: 15-41
- CORRALES, Javier. Presidentes sin partidos. La política de reformas económicas en Argentina y Venezuela en los años '90, Buenos Aires: Siglo XXI, 2010
- DESCOMBES, Vincent. El idioma de la identidad, Buenos Aires: Eterna Cadencia, 2015
- FAIR, Hernán. Los dispositivos de la enunciación menemista y la tradición peronista. Un análisis desde la dimensión ideológica. Signa, 2009, vol. 18: 251-283
- FREUD, Sigmund. Psicología de las masas y análisis del yo. Madrid: Alianza, 1989
- LEVISTKY, Steven y MURILLO, María Victoria. Argentina: Argentina: From Kirchner to Kirchner. Journal of Democracy, 2008, vol. 19: 16-30
- LUCCA, Juan Bautista. El gobierno de Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007) y la reconfiguración de la escena política. IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR Belo Horizonte – Brasil. 2011
- MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*, Madrid: Alianza, 1998
- MONTERO, Ana Soledad y VINCENT, Lucía. Del «peronismo impuro» al «kirchnerismo puro»: la construcción de una nueva identidad política durante la presidencia de Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007). Posdata, 2013, vol.18: 123-157
- MONTERO, Ana Soledad. ¡Y al final un día volvimos!: los usos de la memoria en el discurso kirchnerista (2003-2007), Buenos Aires: Prometeo, 2012
- OSTIGUY, Pierre. Peronismo y antiperonismo: Bases socioculturales de la identidad política en la Argentina. Revista de Ciencias Sociales, 1997, vol. 6: 133-215
- PALERMO, Vicente. Entrevista a Vicente Palermo. Unidos, 1990, Nro. 22, 10-16

- PALERMO, Vicente y NOVARO, Marcos. Política y poder en el gobierno de Menem, Buenos Aires: Norma, 1996
- PUCCIARELLI, Alfredo. Menemismo. La construcción política del peronismo neoliberal. En PUCCIARELLI, Alfredo (coordinador). Los años de Menem, Buenos Aires: Siglo XXI, 2011, 40- 66
- QUIROGA, Hugo. La Republica desolada. Los cambios políticos en la Argentina (2001-2009). Buenos Aires: Edhasa, 2010.
- RICOEUR, Paul. La memoria, la historia, el olvido, Buenos Aires: Fondo de cultura económica, 2004
- ROCCA RIVAROLA, María Dolores. De Néstor y Cristina. De Perón y Evita. Reflexiones sobre lo acontecido con la militancia kirchnerista y la identidad peronista desde 2003 hasta hoy. Revista S.A.A.P., 2015, vol. 9: 143-172
- RODRÍGUEZ, Dario. Los nuevos jefes democráticos. Carlos Menem y Néstor Kirchner en clave comparada. Temas y Debates, 2014, vol. 28: 31-54
- SIDICARO, Ricardo. El partido peronista y los gobiernos kirchneristas. Nueva Sociedad, 2011, Nro. 234: 74-94
- SOUROUJON, Gastón. El peronismo vuelve a enamorarse. La articulación de un imaginario político durante el gobierno de Menem Rosario: Homo Sapiens, 2014
- TAYLOR, Charles. Fuentes del yo. La construcción de la identidad moderna, Barcelona: Paidós, 1995
- TORRE, Juan Carlos. La operación política de la transversalidad. El presidente Kirchner y el Partido Justicialista. En <http://www.clubsocialista.com.ar/articulos/la-operacion-politica-de-la-transversalidad.php>
- ZELAZNIK, Javier. Las coaliciones kirchneristas. En MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel. La política en tiempos de Kirchner, Buenos Aires: Eudeba, 2011, 90-103

Diarios Nacionales: Clarín, La Nación

Discursos Presidenciales de Carlos Menem

Discursos Presidenciales de Néstor Kirchner

Discursos Presidenciales de Cristina Fernández

Souroujon, Gastón (2017). "Democracia, peronismo y parricidio. Menem y Kirchner frente a la identidad peronista", en *Desafíos democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada 1*, compilado por Lucca, J. B.; Peixoto de Oliveira, R. y Fernández de Lara Gaitán, A., UNR Editora, Rosario. Páginas 221-241.

REGULAÇÃO PARTIDÁRIA E NOVOS ATORES DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA AMÉRICA LATINA

Gabriela Tarouco, Débora Duque
y Renata Cavalcanti

Universidade Federal de Pernambuco
(Brasil)



RESUMO

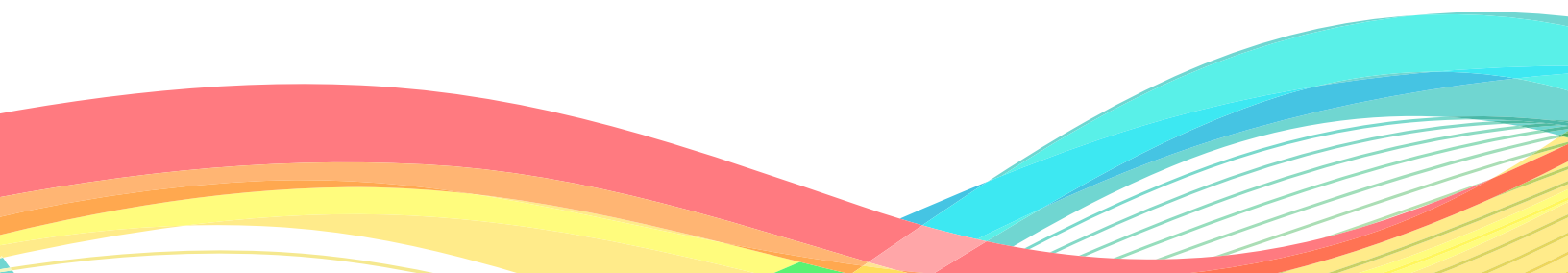
Qual é o papel dos partidos políticos nas novas democracias latino americanas? A incorporação de novos atores legitimados para o exercício da representação política estaria ameaçando o monopólio dos partidos? Analisamos a legislação partidária e eleitoral de 18 países da América Latina no período desde a redemocratização até 2015 para identificar a permissão do exercício da representação política por atores não partidários (outros tipos de organizações e indivíduos não vinculados a partidos). Encontramos diferentes trajetórias na regulação da competição pelos países e apenas poucos casos de reformas no sentido da ampliação a novos tipos de atores. Concluimos que na América Latina, pelo menos no nível formal, não se confirma o diagnóstico de enfraquecimento do monopólio dos partidos políticos na representação.

PALAVRAS-CHAVE: PARTIDOS POLÍTICOS, REPRESENTAÇÃO, REGULAÇÃO PARTIDÁRIA, COMPETIÇÃO ELEITORAL, ATORES POLÍTICOS.

ABSTRACT

What is the role of political parties in the new Latin American democracies? Would the new political actors threaten the party monopoly of representation? We analyze the party and electoral legislation of 18 Latin American countries in the period from redemocratization until 2015 to identify the openness of electoral competition to non-partisan actors (other types of organizations and non-partisan individuals). We found different standards of paths in the regulation of competition and only a few cases of extension of representation to new types of actors. We conclude that in Latin America there is no empirical evidence of the weakening of the monopoly of political parties in representation.

KEY-WORDS: POLITICAL PARTIES, REPRESENTATION, PARTY REGULATION, ELECTORAL COMPETITION, POLITICAL ACTORS.



INTRODUÇÃO

Partidos políticos já não são mais o que eram antigamente, já não representam mais os seus eleitores como se esperava que representassem e por isso as perspectivas teóricas que lhes conferem monopólio da representação vem sendo objeto de debate e revisão. Este é um diagnóstico frequente entre analistas tanto acadêmicos quanto leigos. Pelos mais variados motivos, muitos países, inclusive na América Latina, vêm fazendo reformas para permitir o acesso de movimentos sociais, comunidades étnicas e candidatos independentes à competição eleitoral. Estaria este movimento confirmando o diagnóstico de fracasso dos partidos políticos? A abertura a novos atores legitimados para a competição eleitoral estaria ameaçando o monopólio partidário da representação política?

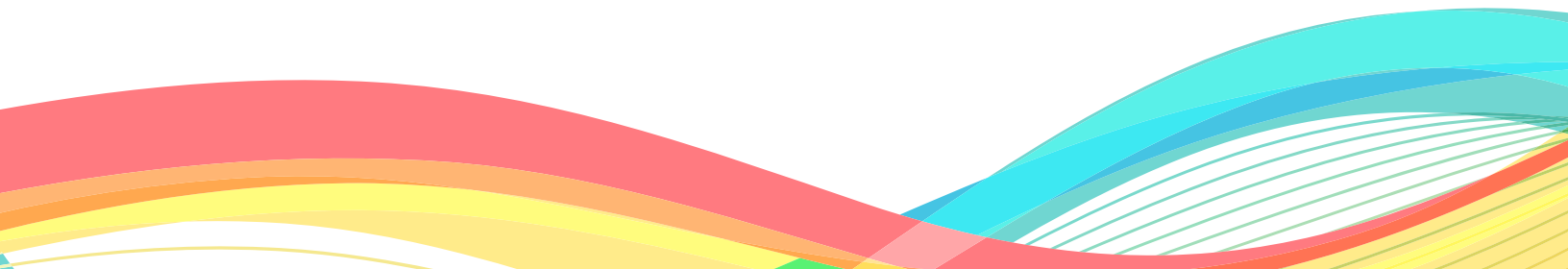
Estas questões são sugeridas pela literatura teórica sobre papeis e funções dos partidos políticos (Duverger 1970; Sartori 1982; Downs 1999) e pela literatura empírica sobre os processos de transformação dos partidos e sistemas partidários no mundo inteiro a partir do final do século XX (Katz and Mair 1995; Dalton and Wattenberg 2000; Schmitter 2001).

A agenda de pesquisa em que este trabalho se insere diz respeito às novas configurações dos sistemas partidários na América Latina depois da redemocratização. Todos os 18 países estudados inauguraram, nos seus processos de transição, novas instituições políticas e adotaram novas leis partidárias e eleitorais. Em muitos casos o próprio papel dos partidos políticos foi redefinido, tanto como atores da competição democrática quanto como autores da regulação do seu próprio funcionamento.

Ao mesmo tempo em que em alguns países os partidos ganharam poder ao assumirem o controle dos organismos de gestão eleitoral (Tarouco 2016), em outros os partidos perderam espaço para outros tipos de atores que passam a ter direito de competir pela representação eleitoral: candidatos independentes, não partidários, movimentos sociais, organizações de vários tipos.

Em quase todos os casos, entretanto, a regulação partidária foi sendo alterada com o passar do tempo, tanto para impor controles mais rigorosos sobre a criação de novos partidos e as suas atividades de campanha, por exemplo, quanto para conceder subsídios estatais para a sua sobrevivência (Tarouco and Pérez-Liñan 2016).

Este trabalho procura identificar, nesta nova regulação, elementos que permitam concluir se (e em que medida) atores não partidários, como os movimentos étnicos, por exemplo, estariam ocupando espaços dos partidos políticos nestas novas democracias.



Este artigo analisa a legislação eleitoral e partidária vigente em cada eleição legislativa de 18 países da América Latina desde a redemocratização¹ para identificar como varia a abertura dos sistemas políticos à competição eleitoral por atores não partidários.

Nossa hipótese é de que, assim como observado em outras regiões do mundo, na América Latina os partidos políticos vêm dividindo espaço com outros tipos de atores no exercício da representação política.

O procedimento para testar a hipótese será a identificação, nas legislações partidárias nacionais, da permissão do exercício da representação política por atores não partidários (movimentos sociais, indivíduos não vinculados a partidos ou outros tipos de organizações). O objetivo geral é descrever a variação dos atores legitimados, nas legislações nacionais, para o exercício da representação política. Nossos procedimentos se enquadram no que Gerring (2012) chama de método descritivo tipológico de redução da complexidade pela sistematização de distintas trajetórias do processo de regulação da competição em que classificamos os países da América Latina.

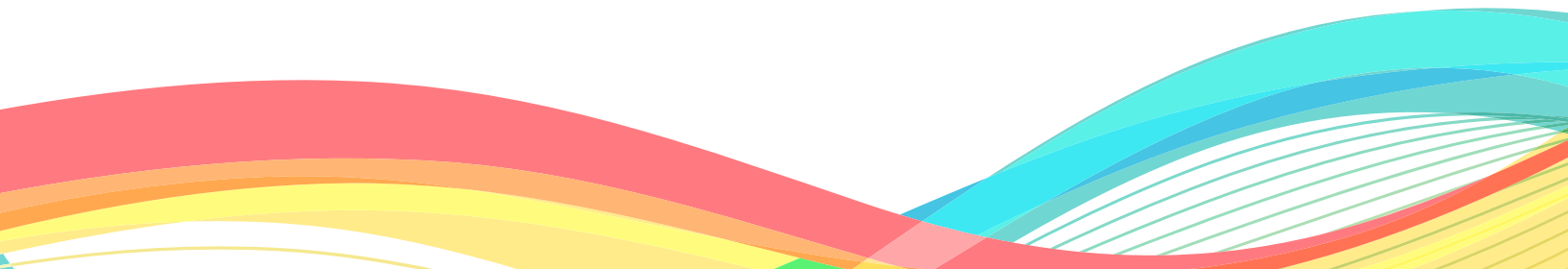
O artigo prossegue da seguinte forma: na próxima seção apresentamos o debate teórico em que nossa problemática se insere e apresentamos nossas hipóteses; em seguida, descreveremos os dados compilados e apresentamos nossa análise empírica; em seguida discutimos nossos resultados e por fim concluímos com um resumo dos nossos achados, implicações e agenda de pesquisa.

O DEBATE TEÓRICO SOBRE AS TRANSFORMAÇÕES NO PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS

O debate sobre o que é um partido e qual a sua função é antigo e começou com a ideia de representação. Autores da democracia liberal definiam que o objetivo fundamental de um partido é representar os interesses dos eleitores.

Na literatura clássica sobre os partidos políticos a função representativa é invariavelmente tomada como elemento fundamental da definição de partido. Esta perspectiva pode ser identificada implicitamente na tipologia de Duverger (1970[1951]) que classifica os partidos como de quadros ou de massas conforme a base cujos interesses eles representam e também em Sartori (1982[1976]), que explicitamente conceitua partidos como canais de expressão e canalização dos eleitores para o governo.

1. Adotamos a classificação de Mainwaring e Pérez-Liñan (2013) sobre democracia, semidemocracias e autoritarismo.



A função representativa, entretanto, vem se enfraquecendo nos modernos partidos políticos ao redor do mundo. Desde os anos 50 e 60 do século XX a busca dos partidos pela expansão das suas bases eleitorais (e o consequente afrouxamento das suas raízes sociais) já vinha sendo apontada na ciência política (Downs 1999; Kirchheimer 2012).

A literatura do final da década de 90 em diante registrou este enfraquecimento no que ficou conhecido como o processo de desalinhamento: a queda generalizada nos indicadores de identificação entre cidadãos e partidos seria evidência da crise dos partidos políticos nas democracias avançadas (Dalton and Wattenberg 2000).

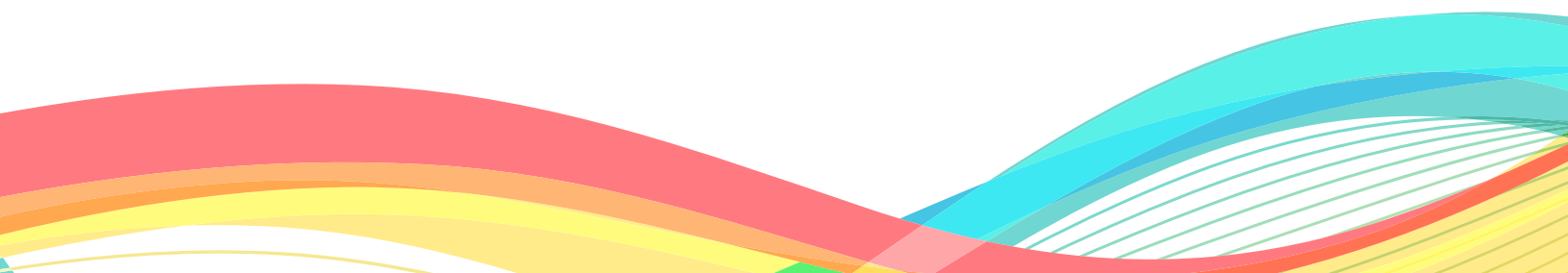
Enfraquecidas nos partidos políticos, as funções representativas e expressivas teriam passado a ser compartilhadas com outros tipos de organizações e a ciência política passou então a rediscutir o próprio conceito de partido político (Schmitter 2001).

No fluxo da terceira onda de democratização (Huntington 1994), o debate se instala em torno do descompasso entre os pressupostos da ciência política a respeito dos papéis fundamentais dos partidos políticos e a falta de institucionalização dos sistemas partidários nas democracias em processo de consolidação. Os sistemas partidários das novas democracias começam a ser estudados como casos de fraco enraizamento dos partidos na sociedade, baixa estabilidade nos padrões de competição, falta de autonomia das organizações partidárias em relação aos líderes e especialmente, baixa legitimidade conferida pelos atores políticos uns aos outros (Mainwaring e Torcal 2005).

Exatamente este último aspecto pode ajudar a compreender a ampliação da competição a atores não partidários na América Latina: se no delicado contexto da transição os partidos não confiam uns nos outros como adversários leais às regras do jogo, seria razoável esperar que também a opinião pública condicionasse sua confiança no novo sistema à ampliação da oferta política para incluir atores tradicionalmente excluídos, e, portanto, isentos da desconfiança herdada dos períodos autoritários.

A adoção de regras mais permissivas ou mais restritivas para a competição eleitoral pode também ser compreendida do ponto de vista da escolha racional dos legisladores. Assim como na decisão por um modelo ou outro de sistema eleitoral (Colomer 2005), os legisladores escolheriam manter ou suspender o monopólio dos partidos políticos na representação de acordo com seus interesses eleitorais e as perspectivas que cada alternativa lhes oferece de vê-los atendidos.

Outra perspectiva sobre a adoção de reformas em regras eleitorais é aquela baseada no modelo da demanda no ciclo de políticas públicas (Norris 2011). Legisladores levariam em conta, nas suas escolhas, as demandas expressas pela sociedade. Assim, a demanda social



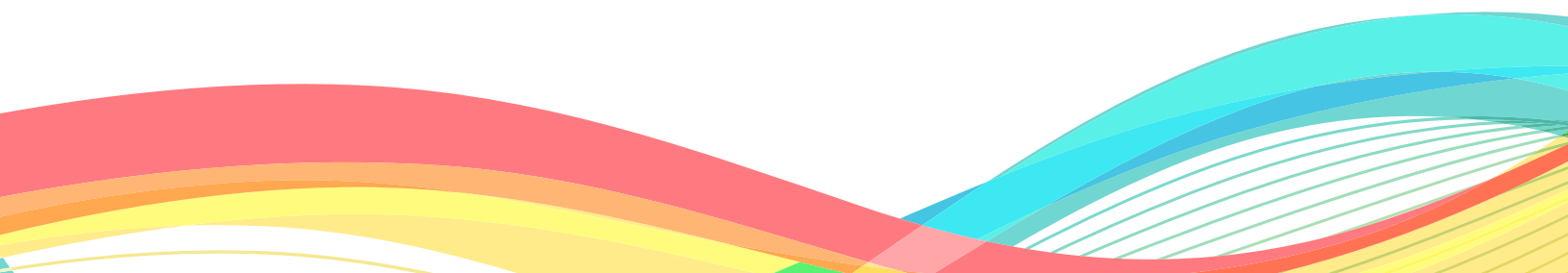
por inclusão de grupos organizados não partidários na política representativa poderia levar à adoção de reformas como respostas dos decisores à opinião pública e ao eleitorado. Esta perspectiva está de acordo com o argumento da conquista da representação política como produto da luta dos grupos sociais por reconhecimento, como por exemplo, os movimentos étnicos nos países andinos.

Independentemente das causas que teriam provocado a ampliação dos atores legitimados na competição eleitoral, a consequência necessária é o compartilhamento da função representativa, antes restrita aos partidos, agora com outros tipos de instituições. Se o exercício da função representativa já não distingue os partidos políticos de outras organizações, como identificá-los? Estariamos mesmo diante de uma crise dos partidos políticos e do próprio modelo de representação partidária?

A resposta (negativa) a esta pergunta começa a aparecer já nas décadas de 80 e 90: os partidos políticos deveriam ser definidos por suas novas funções ou pelas suas atividades e pelo ambiente em que operam. Panebianco (2005[1982]) rejeita o que chama de preconceitos sociológico e teleológico na definição de partidos e propõe que eles sejam identificados pela sua atividade específica de disputar votos no ambiente específico da arena eleitoral. Katz e Mair (1995) contestam o diagnóstico de crise dos partidos, afirmando que apenas sua face representativa estaria em declínio, enquanto sua organização interna e suas relações com o estado estariam na verdade se fortalecendo.

As consequências deste debate para o estudo dos partidos políticos e sistemas partidários são profundas. Para mantermos a função representativa como requisito indispensável do conceito, muitas das organizações contemporâneas no mundo todo que usam este nome teriam que ser redefinidas, por não cumprirem o papel de expressar e canalizar demandas de bases sociais identificáveis. Além disso, teríamos que incluir no conceito aquelas organizações que não usam o rótulo de partido político, mas que exercem de fato a representação política de grupos sociais. Se, por outro lado, adotamos como critério a disputa por votos na arena eleitoral e o consequente exercício de cargos públicos, devemos reincorporar aquelas organizações que, usando ou não o nome de partidos, participem da competição por postos políticos, independente de representarem ou não qualquer segmento social.

Para as finalidades desta pesquisa, precisamos saber se quando a legislação de um país admite a apresentação de candidaturas por outros tipos de organização que não os partidos políticos, o que está acontecendo é uma ampliação efetiva dos atores legitimados da representação política ou se se trata de alguma formalidade legal, apenas nominal, específica.



As seções seguintes tratam de identificar como as leis adotadas nos países da América Latina desde a transição democrática variam quanto a restringir aos partidos a prerrogativa de lançar candidatos ou admitir candidaturas independentes e de outros tipos de organização.

DADOS E MÉTODO

Os dados utilizados nesta análise foram coletados através da leitura das Constituições e das leis eleitorais e partidárias vigentes em cada eleição legislativa em 18 países da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela), no período que vai desde a redemocratização até 2015.² O Quadro I apresenta a amostra de eleições analisadas.

Quadro I: Eleições analisadas

País	Número de eleições	Período
Argentina	18	1983 a 2015
Bolívia	9	1985 a 2014
Brasil	8	1986 a 2014
Chile	6	1993 a 2013
Colômbia	20	1958 a 2014
Costa Rica	17	1949 a 2014
El Salvador	10	1985 a 2015
Equador	15	1979 a 2013
Guatemala	8	1990 a 2015
Honduras ³	7	1985 a 2013
México	10	1988 a 2015
Nicarágua	7	1984 a 2011
Panamá	5	1994 a 2014

2. Os softwares utilizados para a compilação desses dados foram o Microsoft Excel 2013 e o Stata 13. O banco de dados construído nessa pesquisa poderá ser disponibilizado mediante solicitação às autoras.

3. Excluímos a eleição de 2009 em Honduras porque ocorreu em período não democrático ou semidemocrático, de acordo com critérios de Mainwaring e Pérez-Liñán (2013).

Paraguai	7	1989 a 2013
Peru	8	1980 a 2011
República Dominicana	10	1978 a 2012
Uruguai	6	1989 a 2014
Venezuela	11	1963 a 2005
Total	182	1949 a 2015

Fonte: Elaboração das autoras

Para cada uma destas eleições, codificamos duas variáveis, conforme a legislação vigente: permissão para apresentação de candidaturas por organizações não partidárias e permissão para apresentação de candidaturas independentes. Ambas foram codificadas de forma binária, indicando apenas se a permissão constava ou não da legislação vigente no ano de cada eleição.⁴ Esta operacionalização foi escolhida inicialmente porque os textos legais distinguem partidos políticos, outras organizações políticas e candidaturas independentes, e assim nossa pesquisa define dois tipos de candidaturas não partidárias: independentes e apresentadas por outras organizações.⁵

Além disso, codificamos uma variável para continuidade ou reforma da regulação, codificando se a legislação vigente em cada eleição era a mesma da eleição anterior, se era uma regra nova mais restritiva do que a que regeu a eleição anterior, ou se era mais permissiva em relação a candidaturas não partidárias⁶.

A primeira análise descritiva dos dados mostra que em metade dos pleitos a legislação atribuía exclusivamente aos partidos políticos o lançamento de candidaturas. Em alguns casos, abriu-se a prerrogativa para outras organizações e em menos de 25% das eleições analisadas a legislação admitia candidaturas independentes, não vinculadas nem a partidos ou outro

4. Em alguns poucos casos que admitiam candidaturas não partidárias apenas em algumas situações específicas ou para outros cargos que não o legislativo nacional (Bolívia em 2002, México em 1988 e Nicarágua em 1990 e 1996), as permissões foram codificadas como ausentes.

5. O desenvolvimento das análises mostrou, contudo, que esta distinção formal pode não corresponder a conceitos teoricamente distinguíveis. Em alguns casos, como na Venezuela, por exemplo, a legislação menciona «grupos de eleitores» entre os atores que podem apresentar candidaturas, mas exige deles que cumpram os mesmos requisitos formais dos partidos. O mesmo ocorre com a forma como a legislação de Honduras trata as «candidaturas independentes».

6. As primeiras eleições realizadas no início de cada período democrático logo em seguida da transição em cada país foram codificadas como inaugurais, em que não se aplica a variável de continuidade ou reforma.

tipo de organização. Do total de eleições analisadas, a legislação foi ainda de caráter mais amplo em 29 delas (16%), estendendo simultaneamente o direito à apresentação de candidaturas tanto a outras organizações como a candidatos independentes.

Os dados da tabela I ainda mostram que, no total, a permissão para o lançamento de candidaturas por outras organizações que não os partidos foi ainda mais frequente (36,3%) do que a abertura para candidatos independentes.

Tabela I: Frequência dos tipos de atores não partidários nas eleições analisadas

			Candidaturas de outras organizações		Total N (%)
			Não	Sim	
Candidaturas independentes	Não	n (Resid. Ajust.) ⁷	91 (3,6)	46 (-3,6)	137 (75,3%)
	Sim	n (Resid. Ajust.)	16 (-3,6)	29 (3,6)	45 (24,7%)
Total					
N (%)			116 (63,7%)	66 (36,3%)	182 (100,0%)

Pearson chi2 = 13,322 p = 0.000

Fonte: elaboração das autoras

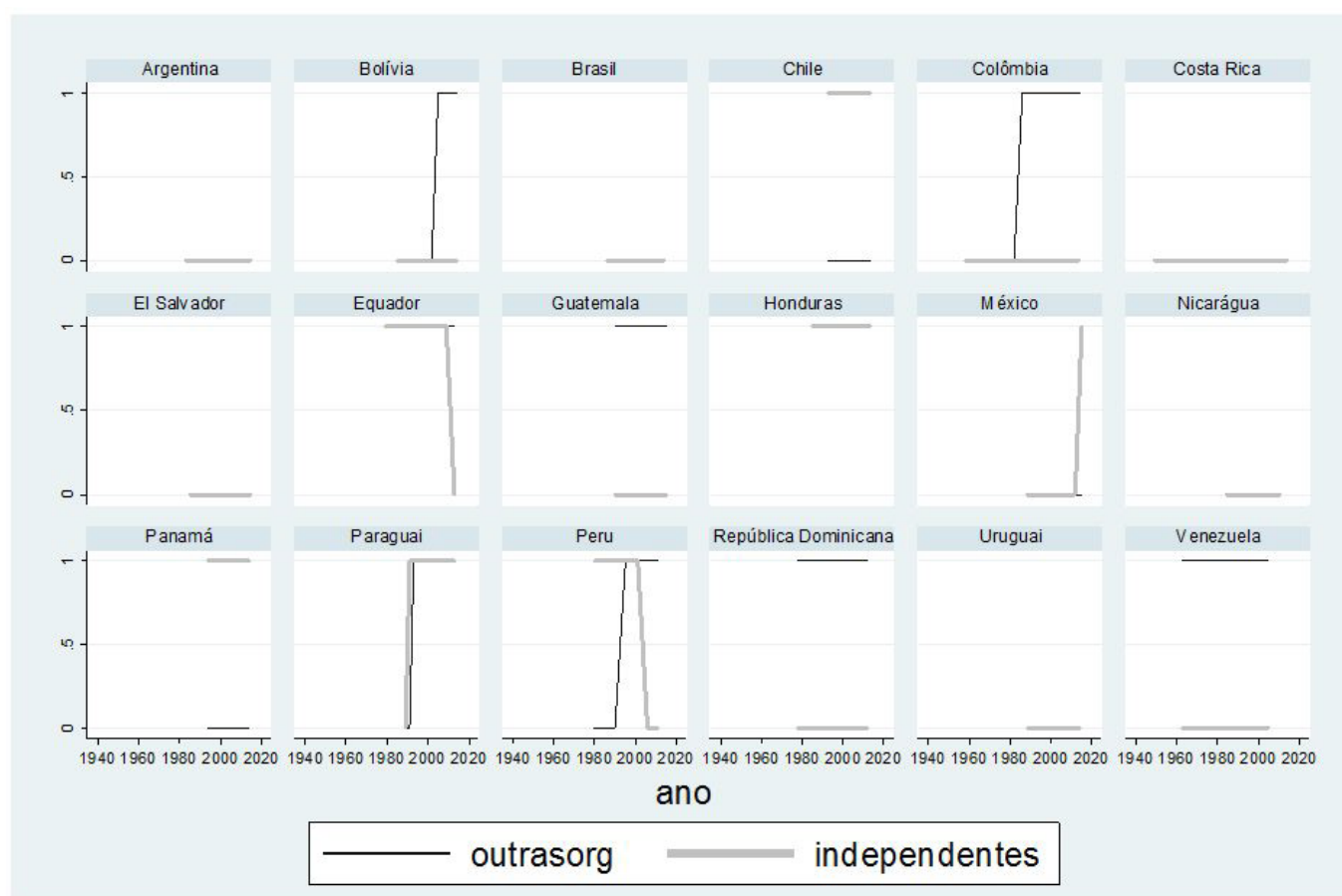
A tabela acima mostra que os dois tipos de permissão de candidaturas não partidárias (independentes e de outros tipos de organização) estão associados. Eleições em que ambos os tipos de candidaturas não partidárias são vetados e eleições em que ambos são permitidos são significativamente mais frequentes do que casos que vetam apenas um tipo e permitem

7. Os resíduos correspondem à diferença no número de desvios padrão, entre o número de casos observados em cada célula e o número que seria esperado no caso da hipótese nula de independência das duas variáveis da tabela, isto é, se a distribuição de casos entre as combinações possíveis dos dois tipos de atores não-partidários fosse homogênea ou aleatória. Resíduos maiores que 1,96 (ou menores que -1,96) indicam frequências observadas com probabilidade menor ou igual a 5 %, ou seja, valores que muito dificilmente seriam encontradas se não houvesse de fato uma associação entre as regras sobre os dois tipos de atores não partidários.

o outro. Ou seja, a abertura da competição a organizações não partidárias não ocorre de maneira independente da abertura a candidatos independentes. Esta associação indica uma consistência na regulação da competição nos países quanto a manter ou remover o monopólio dos partidos.

No que se refere à variação nesta regulação, a figura I a seguir mostra como os dois tipos de candidaturas não partidárias aparecem na legislação de cada país ao longo do tempo.

Figura I: Tipos de candidaturas não partidárias permitidas por país, ao longo do período



Fonte: Elaboração das autoras.

A partir da figura I, é possível observar que alguns países abriram espaço na legislação para outros atores de representação além dos partidos, como previsto na nossa hipótese⁸. Resta analisar se essa abertura é suficiente para ameaçar o monopólio dos partidos políticos na representação. Este é o objetivo da próxima seção.

COMPETIDORES NÃO PARTIDÁRIOS ATRAVÉS DO TEMPO

Para analisar as diferentes trajetórias da regulação após a transição democrática, precisamos comparar o grau de abertura da competição a atores não partidários adotado nas reformas, de um lado, com o grau que havia originalmente na legislação que regeu a primeira eleição do período democrático, de outro. O quadro II abaixo mostra que logo após a transição, a abertura a competidores não partidários não era a regra na América Latina.

Quadro II: Restrições vigentes nas eleições inaugurais

		Candidaturas de outras organizações	
		Não	Sim
Candidaturas independentes	Não	Argentina (1983) Bolívia (1985) Brasil (1986) Colômbia (1958) Costa Rica (1949) El Salvador (1985) México (1988) Nicarágua (1984) Paraguai (1989) Uruguai (1989)	República Dominicana (1978) Guatemala (1990) Venezuela (1963)
	Sim	Chile (1993) Panamá (1994) Peru (1980)	Equador (1979) Honduras (1985)

Fonte: Elaboração das autoras

8. Como as duas variáveis são categóricas, os gráficos que contêm linhas verticais indicam a ocorrência de reformas de um tipo de regulação para outro.

A maior parte dos países (10 dos 18 analisados) restringia a competição eleitoral apenas aos partidos políticos nas primeiras eleições do período democrático. Apenas dois países (Equador e Honduras) já admitiam em suas eleições inaugurais candidaturas independentes e também candidaturas apresentadas por outros tipos de organização.

Se o diagnóstico da literatura sobre o esgotamento do monopólio dos partidos sobre a representação estiver correto e se aplicar à América Latina, devemos encontrar na legislação dos países ao longo do tempo reformas abrindo a competição, ou seja, devemos observar a admissão de novos tipos de competidores, especialmente naqueles países que inicialmente restringiam a competição apenas aos partidos políticos.

O quadro III a seguir mostra os tipos de reformas operadas nos países, conforme a situação na eleição inaugural. A maior parte dos países não fez qualquer reforma na legislação durante o período analisado, ou seja, em 12 dos 18 países, todas as eleições realizadas desde a redemocratização até 2015 foram regidas por regras com o mesmo grau de abertura da competição com o qual estes países reinauguraram suas democracias.

Quadro III: Trajetórias da regulação da competição

		Reforma		
		Nenhuma	Permissiva	Restritiva
Eleição inaugural	Só partidos	Argentina Brasil Costa Rica El Salvador Nicarágua Uruguai	Bolívia Colômbia México Paraguai ⁹	-
	Alguma abertura a candidaturas não partidárias (de qualquer dos dois tipos)	Chile Guatemala Honduras Panamá República Dominicana Venezuela	Peru ¹⁰	Equador Peru ¹¹

Fonte: Elaboração das autoras.

9. O Paraguai fez duas reformas para ampliar a representação: em 1991 passou a admitir candidaturas independentes e em 1993, acrescentou a permissão a candidaturas de outros tipos de organização.

10. O Peru, que desde o começo admitia candidaturas independentes, fez duas reformas. Na primeira, passou a admitir a partir da eleição de 1995 também candidaturas de outras organizações.

11. A partir da eleição de 2006, como efeito de uma segunda reforma, o Peru desta vez passa a proibir candida-

O quadro acima pode ser interpretado como um mapa das diferentes trajetórias da regulação da competição na América Latina. Partindo de eleições inaugurais restritas aos partidos ou abertas a candidaturas não partidárias, os países podem fazer ou não reformas, para abrir ou para restringir a competição. A única combinação logicamente impossível seria a de uma reforma restritiva em países onde a competição eleitoral já é restrita apenas aos partidos.

1) TRAJETÓRIAS DE MONOPÓLIO PARTIDÁRIO CONSTANTE:

O primeiro grupo de países é aquele onde o monopólio dos partidos é constante desde a transição. Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Nicarágua¹² e Uruguai desde a sua eleição inaugural atribuem a representação unicamente aos partidos políticos. Em um terço de todos os países analisados, portanto, a expectativa de abertura da competição a atores não partidários não se confirmou.

No caso argentino, é válido observar que, a despeito do protagonismo irrefutável dos partidos políticos, a legislação prevê, desde as eleições de 1985, que essas agremiações podem apresentar candidaturas de eleitores não afiliados. A única exigência é de que essa possibilidade esteja pré-estabelecida nas cartas orgânicas dos partidos.

2) TRAJETÓRIAS DE COMPETIÇÃO ABERTA CONSTANTE

O segundo grupo de países reúne outros seis países em que candidaturas não partidárias já eram aceitas desde a eleição inaugural. No Chile e no Panamá nunca foram banidas as candidaturas individuais. Na Guatemala, República Dominicana e Venezuela, a apresentação de candidaturas por outros tipos de organização tem sido aceita desde a redemocratização. Honduras, por sua vez, nunca revogou a permissão a candidaturas não partidárias dos dois tipos. Assim, no segundo terço dos casos, não parece que a abertura da competição tenha resultado de qualquer processo de desgaste dos partidos.

O Chile e o Panamá são países cujas legislações permitem, desde o início de sua fase democrática, a apresentação de candidaturas independentes. No caso do Chile, a legislação requer que a candidatura tenha o apoio de, pelo menos, 0,5% do eleitorado do distrito. No Panamá, o

turas independentes.

12. A Nicarágua entre 1990 e 1996, nas leis de 1988 e 1996, respectivamente, estabeleceu que candidatos e organizações independentes podem indicar candidatos por subscrição popular de cidadãos associados. Entretanto, essas associações só poderiam indicar candidatos para alguns cargos específicos, não para o legislativo nacional.

requisito para apresentar o que a legislação chama de «*candidaturas de libre postulación*» é garantir a adesão de 4% dos eleitores do distrito, além da assinatura de um percentual de cidadãos equivalentes a 10% do número de «adeptos» da candidatura¹³. No Panamá pode haver candidatos independentes de partidos, exceto no período entre 1994 e 2009, quando só o partido poderia indicar candidatos para Presidente e Vice, conforme os art. 233 e 234 do *Código Electoral* de 1983. Com a reformulação do Código (2013), as candidaturas para Presidente e Vice passaram a admitir candidatos independentes de partidos.

Já Guatemala e República Dominicana são os dois países em que, ao longo de todo o período desde a redemocratização, é concedido a organizações extrapartidárias o direito de apresentar candidaturas. Nunca houve, no entanto, essa prerrogativa para candidaturas independentes nessa dupla de países. No caso da Guatemala, o direito é estendido apenas nas disputas de âmbito municipal para os «Comitês Cívicos Electorales». Já na República Dominicana, a prerrogativa é válida para «*agrupaciones políticas accidentales*» em todas as esferas.

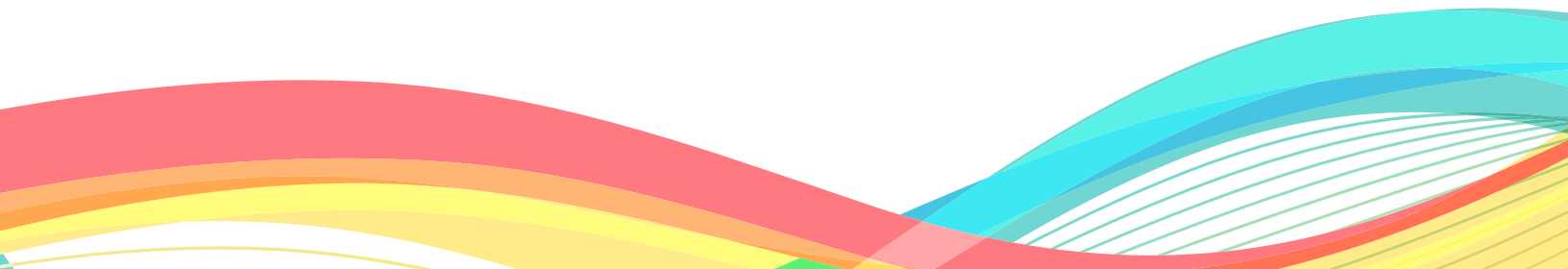
3) TRAJETÓRIA DE ABERTURA DA COMPETIÇÃO:

Apenas o terceiro grupo de países desenvolveu exatamente a trajetória esperada, de abrir a competição a atores não partidários. Paraguai (a partir de 1991) e México (de 2015 em diante) passaram a admitir candidatos independentes. Bolívia (desde 2005), Colômbia (a partir de 1986) e Paraguai (de 1993 em diante) passaram a admitir lançamento de candidaturas por outros tipos de organizações.

Na Colômbia, a lei n. 85 de 1985 estabelece que as novas organizações devem seguir os mesmos procedimentos dos partidos políticos: registrar os estatutos e os símbolos. Mas, a definição de movimento político colombiano está explícita na lei n. 130 de 1994, a qual estabelece que são associações de cidadãos que agem para influenciar a formação política do país (art. 2º). Quanto à Bolívia, a lei n. 2268 de 2001 decreta que as agrupações de cidadãos, que tenham personalidade jurídica reconhecida, poderão formar alianças com partidos políticos e apresentarem uma candidatura.

Já o México passou a permitir, em 2015, pela primeira vez, o lançamento de candidaturas independentes para os cargos de presidente, senador e deputado. Para o primeiro caso, a exigência é de que o postulante seja apoiado por 1% do eleitorado nacional, distribuído por 17 entidades federativas. Já para os dois outros cargos, é necessário ser referendado por 2% do eleitorado do distrito, distribuído pela metade das seções daquela circunscrição.

13. Art 251 do *Código Electoral de Panamá* de 1983.



O Peru, que desde o início do período democrático, em 1980, aceitava candidatos independentes em suas eleições legislativas nacionais, passou também a conceder espaço para candidaturas das chamadas «*agrupaciones independientes*» a partir do pleito de 1995 e manteve essa abertura por três eleições, até 2001. Com a aprovação da lei 28.094 em 2003, deixou de ser permitida a postulação de candidatos independentes, sendo previstas apenas candidaturas vinculadas a «*agrupaciones independientes*» e «*movimientos*» na eleição para o legislativo nacional, além de «*organizaciones locales*» no caso eleições municipais.

O caso do Paraguai merece uma atenção especial. O país trilha um caminho gradativo de abertura de sua legislação em favor de outros atores políticos. Seu ciclo democrático se inicia com a eleição de 1989, de forma restrita, conferindo exclusividade de acesso à competição eleitoral aos partidos políticos. Logo na eleição seguinte, em 1991, a legislação partidária em vigor (Lei n 01/1990) concede aos chamados «*candidatos independientes*» o direito à participação no pleito, tendo como principal requisito o apoio de um percentual de eleitores correspondente a 0,5% dos votos válidos da eleição anterior.

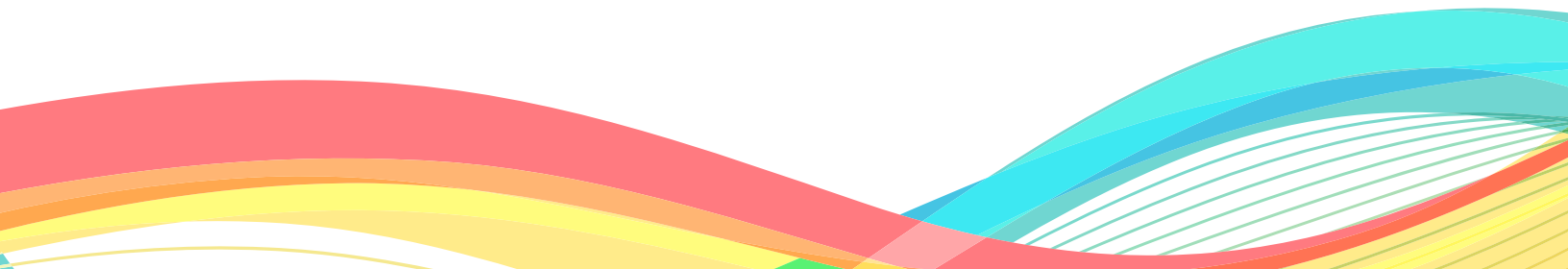
Com a vigência do novo Código Eleitoral (834/1996), a partir das eleições de 98, o termo «*candidatura independiente*» é substituído por «*movimiento político*». Na prática, no entanto, as denominações funcionam de forma equivalente. A candidatura de um «*movimiento político*» também requer o apoio prévio de um eleitorado correspondente a 0,5% dos votos válidos da última eleição. Observa-se, portanto, uma mudança de termos que, na prática, dá margem para a inclusão desses dois atores de representação («*candidaturas independientes*» e «*movimientos políticos*»).

4) TRAJETÓRIAS DE RESTRIÇÃO DA COMPETIÇÃO:

Os dois países restantes são exemplos que claramente contrariam a hipótese. O Equador passou a proibir candidatos independentes a partir da eleição de 2013 e o Peru, apesar de ter autorizado desde 1995 a apresentação de candidatos por outros tipos de organização, proibiu candidaturas independentes a partir de 2006.

Apesar da mudança, não se pode considerar o caso peruano como de restrição extrema, tendo em vista que a permissão para a participação de outras organizações – *agrupaciones independientes, movimientos e organizaciones de alcance local* –, prevista desde o pleito de 1995, foi mantida.

No Equador, por quase duas décadas, de 1979 a 1998, apenas aos partidos políticos era concedido o direito de apresentar candidatos. A partir de 2002, a legislação passa a permitir o ingresso de outros atores, como *organizaciones políticas*, e, em 2006, começa a incluir



também os *movimientos*, *candidatos pluripersonales* e *independientes*, possibilidade que vigora também para as eleições seguintes de 2007 e 2009. Na disputa de 2013, no entanto, em que passa a valer o *Código de la democracia*, aprovado em 2009, o cerco se fecha em torno das postulações independentes e apenas os *partidos*, *movimientos* e *alianzas* mantêm a prerrogativa de lançar candidaturas.

No final do período o grau de abertura da competição a atores não partidários havia mudado em vários países, mas continua variando bastante entre os países. Esta variação pode ser verificada no quadro IV a seguir:

Quadro IV: Restrições vigentes nas últimas eleições do período

		Candidaturas de outras organizações	
		Não	Sim
Candidaturas independentes	Não	Argentina (2015)	Bolívia (2014)
		Brasil (2014)	Colômbia (2014)
		Costa Rica (2014)	Equador (2013)
		El Salvador (2015)	Guatemala (2015)
		Nicarágua (2011)	Peru (2011)
		Uruguai (2014)	República Dominicana (2012)
			Venezuela (2005) ¹⁴
	Sim	Chile (2013)	Honduras (2013)
		México (2015)	Paraguai (2013)
		Panamá (2014)	

Fonte: Elaboração das autoras.

14. Consideramos a eleição de 2005 a última eleição da Venezuela porque, de acordo com os critérios de Mainwaring e Pérez-Liñán (2013; 2015) o sistema venezuelano deixou de ser democrático ou semidemocrático a partir de 2009, tornando-se um sistema híbrido, do tipo «autoritarismo competitivo».

RESULTADOS E DISCUSSÃO

As análises das trajetórias da regulação indicam que há sim na América Latina um movimento no sentido de abrir a competição eleitoral a atores não partidários. Entretanto, este movimento é limitado a poucos países e contrasta com casos de um movimento inverso - de restrição - e com a manutenção do monopólio dos partidos em outros países.

O quanto este movimento de abertura representa uma ameaça ao monopólio dos partidos na América Latina, entretanto, ainda precisa ser avaliado. Isso é o que começamos a fazer nesta seção.

Em primeiro lugar, é preciso ponderar que a competição eleitoral não esgota a representação democrática, que se dá também fora da arena eleitoral, através de outros canais de expressão e canalização de demandas sociais. Assim, a abertura desta competição a atores não partidários passaria a afetar o monopólio dos partidos apenas na arena eleitoral, não significando necessariamente que suas relações com as bases já não estivessem antes em declínio, como sugerem Katz e Mair (1995).

Em segundo lugar, a distinção que identificamos na legislação de alguns países, entre partidos políticos e outros tipos de organizações e candidaturas independentes, pode limitar-se apenas a aspectos formais, como modalidades diferentes de registro e exigências burocráticas distintas, sem refletir qualquer diferença substantiva. Organizações legalmente reconhecidas, que operam na arena eleitoral apresentando candidatos a cargos públicos são equivalentes a partidos políticos do ponto de vista da ciência política, tendo ou não este nome, estando organizados em poucos ou muitos distritos, durando muitas ou poucas eleições, recebendo recursos estatais ou não, sendo mais ou menos fiscalizadas, etc.

Em terceiro lugar, o movimento de abertura que identificamos se dá na regulação da competição, o que não necessariamente produz efeitos na competição real. A possibilidade formal de participação nas eleições pode não ser acompanhada da efetiva participação de atores não partidários na competição eleitoral. A apresentação de candidaturas é uma estratégia escolhida pelos atores políticos entre outras opções de ação política, não um dado do sistema nem uma obviedade. E mesmo a decisão de participar não necessariamente vem acompanhada do sucesso eleitoral.

De fato, naqueles países e naquelas eleições em que a legislação franqueava o lançamento de candidaturas independentes, foi muito escasso o impacto eleitoral destes candidatos, como pode ser visto na figura II a seguir.

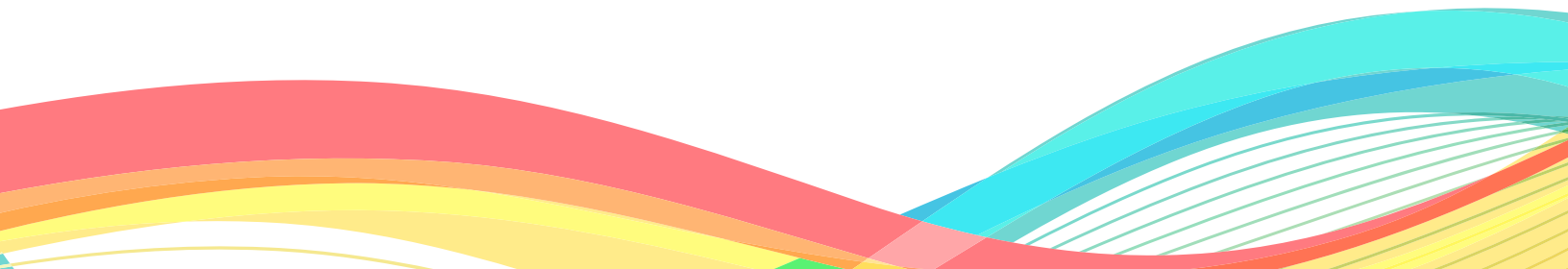
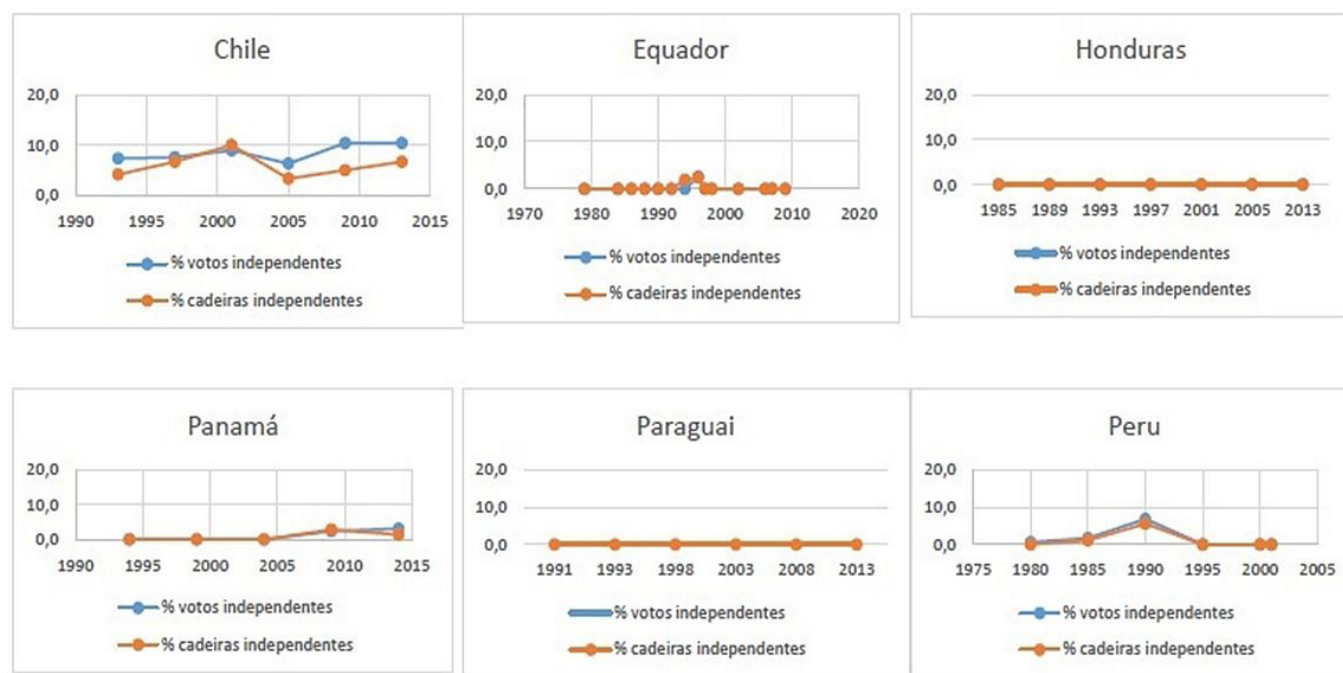


Figura II: Porcentagem de votos e cadeiras obtidos por candidatos independentes



Fonte: Elaboração das autoras

A figura II acima mostra a pouca variação, ao longo da série de eleições em que havia permissão de candidaturas independentes, do desempenho eleitoral destes candidatos.¹⁵ Parece que os picos de votos e cadeiras são exceções provavelmente explicadas por fatores conjunturais.¹⁶

15. O México não está incluído na figura porque adotou a permissão para candidaturas independentes apenas em 2015, não havendo, portanto, variação a ser plotada em gráfico. Na ocasião, os votos dados a candidatos independentes somaram 0,5% do total e se traduziram em 1 cadeira legislativa em distrito majoritário.

16. Não apresentamos o desempenho eleitoral das candidaturas apresentadas por outros tipos de organização porque, até o presente estágio da pesquisa, não foi possível identificar, nos resultados eleitorais publicados pelos órgãos de gestão eleitoral dos países, quais nomes e siglas correspondiam a partidos e quais teriam sido inscritos como outros tipos de organização. Esperamos poder preencher esta lacuna em breve com o desenvolvimento da pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo algumas interpretações, a abertura da competição eleitoral a novos atores seria um indício de que o sistema político latino-americano teria falhado ao tentar representar as diferentes clivagens da sociedade (Baquero 2008). Com isso, os chamados *movimentos populares* estariam ganhando força nos cenários políticos nacionais, apresentando novos atores ou fortalecendo antigas organizações, como os movimentos indígenas na Bolívia e no Equador (Goirand 2009).

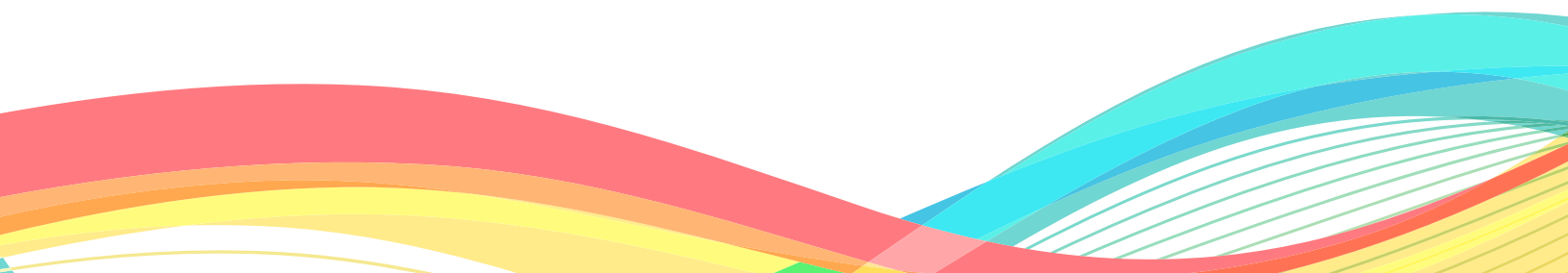
Neste artigo não encontramos evidências empíricas que apoiem tal interpretação. Pelo contrário, nossos dados sugerem que a abertura, nos poucos casos em que de fato ocorreu, não fez qualquer diferença na representação política formal dos grupos que teoricamente se esperava empoderar.

Neste trabalho nos propusemos apenas a identificar se tal abertura de fato aconteceu em algum grau que mudasse a configuração da representação partidária como a conhecemos, e, portanto, não temos condições de explicar por que esta abertura nas regras teria acontecido. Entretanto, é razoável supor que, como toda reforma institucional sob regime democrático, tais mudanças reflitam interesses organizados e representados no poder legislativo.

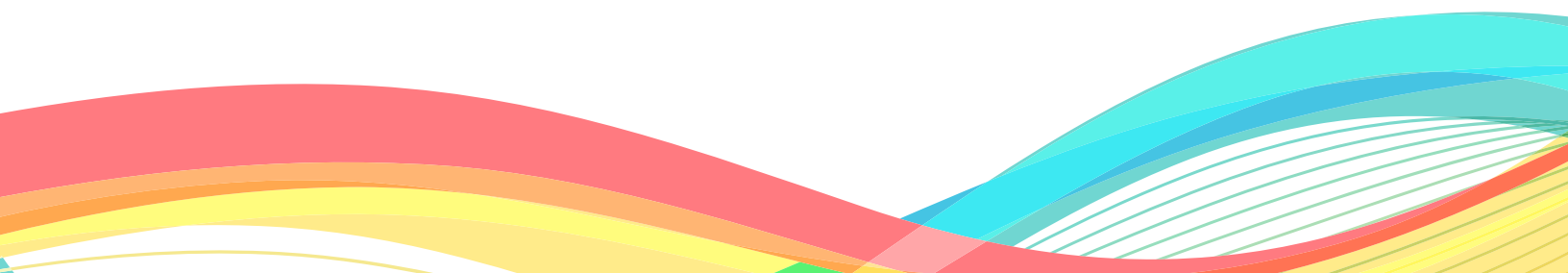
Se o próprio trabalho de codificação dos dispositivos legais esbarra na dificuldade de identificar diferenças substantivas entre candidaturas partidárias e não partidárias, não pode ser negligenciado o fato de que os autores da regulação, legisladores eleitos através da competição partidária, optaram por registrar na lei, com nomes diferentes, mais de um tipo de ator legitimado para competir pela representação política. Sem dúvida, a diferença expressa no texto da lei, ou seja, a própria menção a atores não partidários (mesmo que não correspondam a outro conceito teórico que não partidos) sinaliza para uma escolha pautada por demandas inclusivas.

Contudo, como em todas as escolhas, nesta há também certamente preferências de atores estratégicos motivados pela competição. A abertura, portanto, não pode ser interpretada simplesmente como um reconhecimento altruísta por parte dos próprios partidos ao aceitarem novos adversários na disputa. A entrada de novos atores na representação não pode ser resumida a mero produto do crescimento dos movimentos sociais e étnicos.

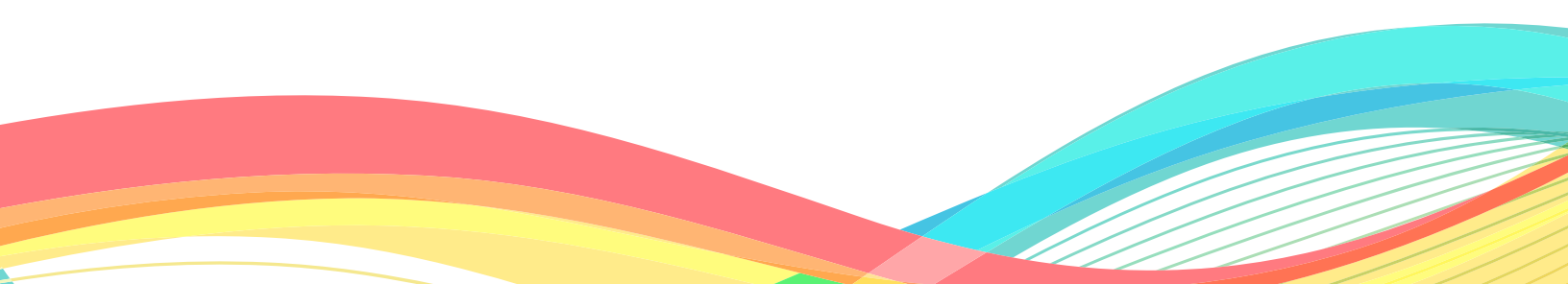
A racionalidade e a estratégia competitiva envolvidas nas escolhas que produziram a abertura, mesmo formal, não podem ser elucidadas nos limites deste trabalho. Ficam, assim, a ser desvendadas nos próximos desdobramentos desta pesquisa, assim como o aprimoramento da codificação, a incorporação de outras variáveis e o avanço no debate com a



literatura teórica. Assim mesmo, esperamos ter contribuído para a discussão do papel dos partidos políticos em novas democracias que, assim como na América Latina, precisam responder simultaneamente a demandas por inclusão e por institucionalização.



REFERÊNCIAS

- BAQUERO, Marcelo. A desigualdade política na América Latina. Bases para construção de uma cultura política participativa. Seminário Nacional de Ciência Política: Democracia em Debate, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.
- COLOMER, Joseph. It's Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down). *Political Studies* 53: 1-21, 2005.
- DALTON, Russel J. and M. P. Wattenberg. Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies. Oxford; New York: Oxford University Press, 2000.
- DOWNS, Anthony. Uma teoria econômica da democracia. São Paulo: Edusp, 1999.
- DUVERGER, Maurice. Os Partidos Políticos. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- GERRING, John. Mere Description. *British Journal of Political Science*, 42, pp 721-746, 2012.
- GOIRAND, Camille. "Movimentos sociais na América Latina: elementos para uma abordagem comparada" *Est. Hist.* 22(44): 323-354, 2009.
- HUNTINGTON, Samuel. A Terceira Onda: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.
- KATZ, Richard and P. Mair. "Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party." *Party Politics* 1(1): 5-28, 1995.
- KIRCHHEIMER, Otto. "A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental." *Revista Brasileira de Ciência Política*(7): 349-385, 2012.
- MAINWARING, Scott and Pérez-Liñán, A. Democracies and Dictatorships in Latin America: emergence, survival, and fall. New York: Cambridge University Press, 2013.
- MAINWARING, Scott and Perez-Liñán, A. "Cross-Currents in Latin America". *Journal of Democracy* vol. 26, no. 1, pp. 114-127, 2015.
- MAINWARING, Scott e Torcal, M. "Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização." *Opinião Pública* 11(2): 249-286, 2005.
- NORRIS, Pippa. "Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model." *West European Politics* 34(3): 531-550, 2011.
- PANEBIANCO, Angelo.. Modelos de Partido: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- SARTORI, Giovanni. Partidos e Sistemas Partidários. Brasília: Ed. UnB, 1982.
- SCHMITTER, Philippe. Parties Are Not What They Once Were. En DIAMOND, Larry and R. Gunther. *Political Parties and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.
- 

TAROUCO, Gabriela. "The Role of Political Parties in Electoral Governance: Delegation and the Quality of Elections in Latin America." *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 15(1): 83-95, 2016.

TAROUCO, Gabriela and A. Pérez-Liñan. Competitiveness of Party Systems in Latin America. 8th European Council for Social Research on Latin America Conference, Salamanca – Espanha, 2016.

Tarouco, Gabriela; Duque, Débora y Cavalcanti, Renata (2017). "Regulação partidária e novos atores da representação política na América Latina", en *Desafios democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada 1*, compilado por Lucca, J. B.; Peixoto de Oliveira, R. y Fernández de Lara Gaitán, A., UNR Editora, Rosario. Páginas 242-263



UNR
EDITORIA

alacip
ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA | CIENCIA POLÍTICA

DALC

ISBN 978-987-702-211-7



9 789877 022117

DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS LATINOAMERICANOS EN PERSPECTIVA COMPARADA

1

ISBN 978-987-702-211-7